1005.2F

Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

L'élargissement de l'OTAN et les interêts transatlantiques canadiens

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Téléphone/Téléphone : **613 944 8278** Fax/Télécopieur : **613 944 0687**
www.cfp-pec.gc.ca

103-07646/

L'élargissement de l'OTAN et les interêts transatlantiques canadiens

ection

Études
ratégiques
Militaires

et les intérêts
transatlantiques canadiens

L'OTAN est entrée dans la tourmente de l'histoire. Vivre ou mourir ? La question ne se pose plus car, depuis 1995, non seulement a-t-elle décidé de s'élargir à l'Est, mais aussi d'inviter certains pays à se joindre officiellement à son organisation. La Pologne, la Hongrie et la République tchèque sont les candidats les plus fréquemment cités, mais la liste n'est pas close.

En vérité, jusqu'où faut-il aller ? Doit-on penser à une alliance renouvelée de San Francisco à Vladivostok, comme le concevaient en 1941 les pères de la Déclaration atlantique ? Peut-on élargir sans s'aliéner la Russie ? Ne risque-t-on pas d'aliéner les forces de la démocratie en Russie et du même coup apporter de l'eau au moulin des éléments les plus radicaux à Moscou ? Que devient l'Alliance ? Que doit-elle faire ? Où va-t-elle ?

Telles sont les questions fondamentales auxquelles six auteurs tentent de répondre dans cette étude.

ISSN 0712-7561

UNIVERSITÉ

Études
Stratégiques
et Militaires

Collection dirigée par
Albert Legault

L'élargissement de l'OTAN

et les intérêts transatlantiques canadiens

Sous la direction de

Albert Legault, Allen Sens,
Michel Fortmann et Paul Marantz

INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Albert Legault, Allen Sens,
Michel Fortmann et Paul Marantz
en collaboration avec Rémi Hyppia et Scott Lake

L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN ET LES INTÉRÊTS TRANSATLANTIQUES CANADIENS

Institut québécois des hautes études internationales (Université Laval, Québec)
Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (Université de Montréal)
Centre des relations internationales (Université de Colombie-Britannique, Vancouver)

Fonds John Holmes
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada

Toute reproduction ou traduction, même partielle, nécessite au préalable une autorisation écrite.

Rédaction et administration :

Institut québécois des hautes études internationales
Pavillon Charles-De Koninck, bureau 5460
Université Laval
Québec G1K 7P4, Canada
Tél. : (418) 656-2462 ou 656-7530
Télécopieur : (418) 656-3634 – adresse électronique rei@hei.ulaval.ca

Direction éditoriale : Claude Basset
Mise en pages : *Zéro faute*, Outremont

© ÉTUDES STRATÉGIQUES ET MILITAIRES
Dépôt légal (Québec) – 1er trimestre 1997
ISSN 0712-7561
ISBN 2-920027-24-7

Liste des sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international – Canadian International Development Agency (CIDA)
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain – North American Free Trade Agreement (NAFTA)
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation – Coopération économique en Asie-Pacifique
ASEAN	Association of South-East Asian Nations – Association des nations du Sud-Est asiatique
BALTBAT	Baltic Bataillon – Bataillon balte (maintien de la paix)
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
BFC	Base des Forces canadiennes – Canadian Forces Base (CFB)
CDU/CSU	Union des chrétiens démocrates et des chrétiens sociaux (Allemagne)
CE	Communauté européenne – European Community
CFE	Conventional Forces in Europe – Forces conventionnelles en Europe (FCE)
CPE	Coopération politique européenne – European Political Cooperation (EPC)
CIG	Conférence intergouvernementale – Intergovernmental Conference (IGC)
CIS	Commonwealth of Independent States – Communauté des États indépendants (CEI)
CJTF	Combined Joint Task Forces – Groupes de Forces interarmées multinationales (GFIM)
CPC	Centre de prévention des conflits – Conflict Prevention Center
CPE	Coopération politique européenne – European Political Cooperation (EPC)
CSCE/OSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe – Conference on Security and Cooperation in Europe and Organisation for Security and Cooperation in Europe
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies (ex-Yougoslavie) – United Nations Protection Force (UNPROFOR)
FAC	Forces armées canadiennes – Canadian Armed Forces (CAF)
FRR	Force de réaction rapide – Rapid Reaction Force (FFR)
FSU	Former Soviet Union – Ex-URSS
GATT	General Agreement on Tariff and Trade
IESD	Identité européenne de sécurité et de défense – European Defense and Security Identity (EDSI)
IFOR	Implementation Force – Force de mise en œuvre de la paix (ex-Yougoslavie)
ISA	International Studies Association
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions – Réductions mutuelles et équilibrées des forces
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur – Marché commun du Cône sud
NAA	National Atlantic Assembly – Assemblée de l'Atlantique Nord (AAN)
NACC/CCNA	North Atlantic Cooperation Council – Conseil de coopération Nord-Atlantique
NAEWF	NATO Airborne Early Warning Force – Force de détection lointaine aéroportée de l'OTAN
NATO	North Atlantic Treaty Organization – Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
NTG	NATO Training Group – Groupe d'entraînement de l'OTAN
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques – Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)
OMC	Organisation mondiale du commerce – World Trade Oganization (WTO)
ONG	Organisation non gouvernementale – Non Governmental Organization (NGO)
ONU	Organisation des Nations Unies – United Nations (UN)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – North Atlantic Treaty Organization (NATO)
OTV	Organisation du Traité de Varsovie – Warsaw Pact Organization (WPO)
PAIM	Programme d'aide à l'industrie militaire
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PfP	Partenariat pour la Paix – Partnership for Peace
RDA	République démocratique allemande
SHAPE	Supreme Headquarters, Allied Powers Europe – Commandement suprême, Forces alliées en Europe
STANAVFORLANT	Standing Naval Force, Atlantic – Force navale permanente, Atlantique
START	Strategic Arms Reduction Talks – Pourparlers sur la réduction des armes stratégiques
TPI	Tribunal pénal international – International Penal Tribunal (IPT)
UE	Union européenne – European Union (EU)
UEM	Union européenne monétaire – European Monetary Union (EMU)
UEO	Union européenne occidentale – Western European Union (WEU)
VNDS	Voluntary National Defence Service
ZLET	Zone de libre-échange transatlantique

Présentation

L'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI) de l'Université Laval, le Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (GERSI) du département de science politique de l'Université de Montréal et le Centre des relations internationales (CRI) de l'Université de Colombie-Britannique se sont associés dans le cadre d'une étude sur *L'Élargissement de l'OTAN : les intérêts transatlantiques du Canada*. Ce rapport est l'œuvre des chercheurs de ces trois institutions, les professeurs Legault et Fortmann liés aux deux premières, et les professeurs Marantz et Sens de Colombie-Britannique. Deux autres chercheurs principaux ont été associés à cette recherche, le professeur Rémi Hyppia de la Chaire d'études Raoul Dandurand de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et Scott Lake aujourd'hui associé à l'Université de Buffalo.

Cette étude a été réalisée dans le cadre du programme John Holmes relevant du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, dirigé par Steven Lee et son secrétaire, Patrick Wittman. Nous tenons à remercier ici le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour son aimable concours et coopération, ainsi que tous les autres jeunes chercheurs ou assistants associés à cette étude, dont Manon Tessier et Barbara Herbst, ainsi que Stéphane Roussel, Jacques Livernois et Paul Hébert.

Commencée en juillet 1996, cette étude était présentée au MAECI le 4 octobre 1996. Depuis, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts. En mars 1997, les problèmes ne sont cependant guère différents de ce qu'ils étaient à l'au-

tomne de 1996. Les discussions vont bon train et un Sommet de l'OTAN aura lieu sur ces questions d'ici quelques mois.

Le fait que six auteurs aient participé à l'élaboration de cette étude entraîne certaines redites. Elles permettent souvent de replacer les discussions dans le contexte propre à l'approche de chacun de ces auteurs et constituent donc une forme d'enrichissement aux débats. Tous les textes anglais ont été traduits en français. En outre, un chapitre final « Executive Summary and Conclusion » qui figurait en anglais dans le Rapport final présenté au MAECI a été intégré, tel quel, pour le lecteur anglophone qui souhaiterait aller au plus court et prendre connaissance des conclusions essentielles de cette étude.

Les institutions concernées sont donc heureuses d'avoir eu l'occasion de participer à cet exercice de sensibilisation du grand public aux grandes questions de l'actualité internationale. Nous vous souhaitons une bonne lecture.

Albert Legault
Allen Sens
Michel Fortmann
Paul Marantz

Chapitre I

Le contexte global

Entreprendre une étude sur la portée des réformes et de l'élargissement de l'OTAN sur les intérêts transatlantiques canadiens mérite que l'on définisse un contexte global à l'intérieur duquel se meuvent les grandes forces de transformation. À cet égard, il faut situer l'Europe dans le contexte économique plus global du monde économique tripolaire dans lequel nous vivons, dire quelques mots des institutions communautaires européennes et de la place des institutions de sécurité à l'intérieur de l'Europe.

Un monde économique tripolaire ?

Bien avant la fin de la Guerre froide, le monde avait déjà commencé à s'articuler autour de trois pôles économiques différenciés et organisés autour de trois grandes monnaies (le dollar, le yen et le mark). Les trois grands pôles sont l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Union européenne (UE) et l'Asie-Pacifique avec l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation). La fin de la Guerre froide et les bouleversements à l'Est ont accéléré les processus de restructuration économique à travers le monde.

L'ALENA regroupe les États-Unis, le Mexique et le Canada et pourrait un jour s'étendre à toute l'Amérique latine pour y intégrer les cinq autres zones commerciales existantes : le MERCOSUR, le Marché commun centre-américain, le Caricom, le Pacte andin et le Groupe des trois. L'UE est devenue depuis le 1er janvier 1995 la première puissance commerciale (elle génère un peu plus de 20 % du commerce mondial), financière et économique du monde. Elle regroupe 15 États et constitue un formidable pôle d'attraction vis-à-vis des autres pays de l'Europe de l'Est. Les candidats à l'adhésion à l'UE se chiffrent désormais à une trentaine[1]. Enfin, l'APEC qui regroupe les sept pays de l'ASEAN et tous les pays industriels du bassin du Pacifique constitue, selon le *Time* du 28 novembre 1994, le plus vaste marché commercial du monde mettant à contribution 18 États qui se partagent à eux seuls 41 % des échanges commerciaux.

L'évolution du commerce mondial suit donc une double tendance : celle de la mondialisation des échanges commerciaux facilités à travers le GATT (General Agreement on Tariff and Trade) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et celle de l'approfondissement des échanges commerciaux au sein des trois grandes régions. Ces deux logiques ne sont pas nécessairement contradictoires si les deux processus restent synchronisés et complémentaires. Elles pourraient cependant le devenir si l'élargissement des communautés économiques autour desquelles la plupart des autres États finiront un jour ou l'autre par s'agglutiner, devait se faire au détriment de ceux qui en sont exclus ou encore de ceux qui restent un partenaire périphérique de l'une ou l'autre de ces trois communautés.

Les enjeux sont ici de taille, car il s'agit du commerce entre pays riches. Ces pays représentent 20 % de la population la plus favorisée qui génère à elle seule environ 85 % du PIB mondial et du commerce, ainsi que de l'épargne et de l'investissement intérieurs. Cette structure tripolarisée se reflète aussi au sein du G7, car il englobe deux États américains (le Canada et les États-Unis), quatre États européens (Allemagne, France, Grande-Bretagne et Italie) et un État asiatique, le Japon. « Avec 12 % de la population mondiale, écrit Daniel Colard, le G7 assure 55 % de l'activité économique, 52 % des exportations internationales, fournit 70 % de l'aide publique aux PVD (Pays en voie de développement) et détient 45 % des réserves monétaires du globe[2]. »

Le Canada dépend largement pour sa survie et ses emplois de son commerce extérieur. À cet égard, le Canada est « l'État du G7 le plus dépendant des exportations, éclipsant même l'Allemagne[3] », ce qui en fait un partenaire de discussion de tout premier ordre pour éviter que l'élargissement de la

communauté se fasse aux dépens de la multilatéralisation des échanges. En la matière, les risques sont de nature institutionnelle et économique.

Sur le plan institutionnel, comment le Canada pourra-t-il éviter que l'élargissement des communautés économiques se traduise par la perte du peu d'influence qu'il exerce en leur sein et dans quelle mesure peut-on prévoir des mécanismes de consultation institutionnels qui puissent satisfaire le Canada ? Le projet canadien d'instituer une zone de libre-échange transatlantique (ZLET) est l'un des instruments envisagés pour éviter que l'influence canadienne soit ou bien complètement diluée à l'intérieur de l'UE ou bien complètement éliminée si les États-Unis et l'UE décident de discuter en tête à tête, mais il existe d'autres formules, tel le plan d'action approuvé en mars 1996 par le Conseil de l'UE, mais torpillé à cause du différend commercial canadien avec l'Espagne, qui devraient pouvoir faire leur chemin.

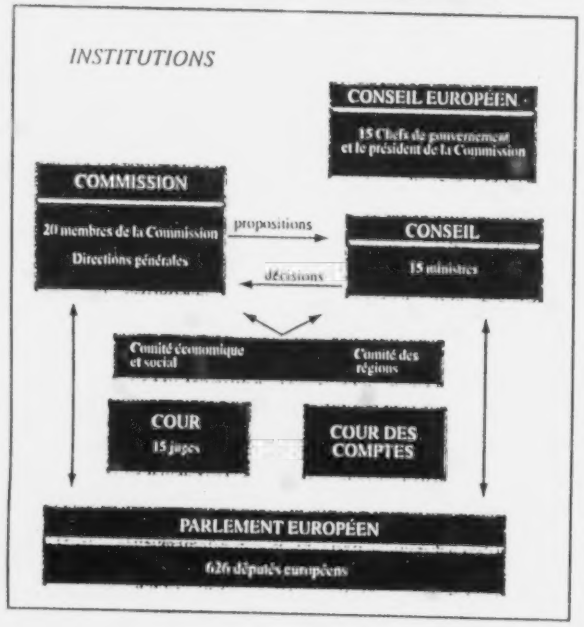
Sur le plan économique, l'étude du Sénat a déjà recensé la multitude des différends commerciaux avec l'UE : les pêches, l'étiquetage du pétoncle, l'interdiction de l'UE concernant l'importation de fourrures, les importations de bois de conifère du Canada, à l'exception du cèdre, et les appellations géographiques pour les vins et les spiritueux. Mais au-delà de ces différends se pose la question plus vaste de savoir si l'élargissement de l'UE se traduira par le détournement potentiel des échanges et des investissements avec le Canada ?

Les institutions de l'UE

L'Europe des Quinze ou l'UE d'aujourd'hui compte plus de 370 millions d'habitants et onze langues officielles. Son élargissement pourrait entraîner l'ajout de plus de cent millions d'habitants en son sein. C'est donc dire l'importance que revêt le débat sur l'avenir des institutions européennes.

La figure 1 représente graphiquement l'Union européenne et ses institutions. La Commission, composée de 20 membres, propose la législation, met en œuvre les politiques adoptées et fait appliquer les traités[4]. Le Conseil de l'UE, composé d'un ministre pour chacun des 15 pays membres, agit sur les propositions de la Commission et dispose du pouvoir de décision. Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'UE et du président de la Commission, se réunit au moins deux fois par an. Il ne peut légiférer mais ses conclusions servent d'impulsion et d'orientation. Le Parlement européen est élu au suffrage universel et compte 626 députés. Il peut renverser la Commission, pouvoir qu'il n'a jamais exercé, et dispose d'une

L'UE ET SES INSTITUTIONS



importante marge de manœuvre, car c'est lui qui, en dernier ressort, adopte le budget communautaire.

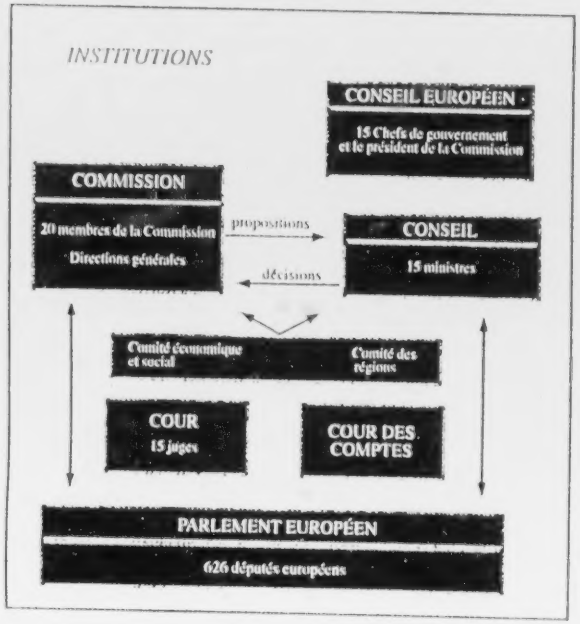
Le traité de Maastricht a changé le nom de la Commission en Commission européenne et celui du Conseil des ministres en Conseil de l'Union européenne, la Cour de Justice et le Parlement conservant le leur. Dans l'ensemble, les institutions de l'Union européenne ont le pouvoir d'adopter des mesures ayant force de loi, ce qui la distingue des autres organismes internationaux traditionnels. Mais l'UE ne jouit pas, comme se plaisent à le rappeler les Britanniques, d'une personnalité juridique internationale. Elle ne peut pas, par exemple, contracter des obligations légales, envoyer ou recevoir des légations, au contraire de la Communauté européenne[5].

L'élargissement de l'UE

L'approfondissement peut tout autant être considéré comme l'amélioration des règles et procédures qui régissent une institution ou une organisation, ou encore comme l'ajout à ses activités de domaines nouveaux qui l'obligent à étendre le domaine de ses compétences. En revanche, la notion d'élargissement est normalement réservée à l'extension géographique d'une organisation ou d'une institution par l'addition de nouveaux membres ou d'acteurs en son sein.

Depuis le traité de Rome instituant la CEE en 1957, les questions d'approfondissement de la Communauté européenne sont périodiquement revenues à l'ordre du jour avec le plan Fouchet de 1962, le rapport Tindemans de 1975 resté lettre morte, le rapport Davignon de 1970 et l'Acte unique européen de 1987. Après la fin de la Guerre froide, lors du Conseil européen de Dublin d'avril 1990, l'union politique européenne connaissait un regain de vigueur avec l'institution de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur l'union politique. Les résultats de cette Conférence ont jeté les bases du traité de Maastricht I (accord à Maastricht en 1991, signature des Accords en 1992 et entrée en vigueur des Accords en novembre 1993) instituant l'Union européenne. Rappelons ici que Maastricht I est né de consultations intergouvernementales, ce qui signifie que rien ne peut être décidé sans l'accord unanime des participants. Maastricht II ou la Conférence intergouvernementale (CIG) amorcée depuis mars 1996[6] tentera de revoir plus à fond les relations qui devraient exister entre l'OTAN et l'UEO, ainsi que les dispositions du Titre V des accords qui portent sur l'élaboration d'une politique extérieure et de sécurité commune (PESC), laquelle selon l'article J.4 doit être « compatible » avec les obligations découlant de l'OTAN.

L'UE ET SES INSTITUTIONS



importante marge de manœuvre, car c'est lui qui, en dernier ressort, adopte le budget communautaire.

Le traité de Maastricht a changé le nom de la Commission en Commission européenne et celui du Conseil des ministres en Conseil de l'Union européenne, la Cour de Justice et le Parlement conservant le leur. Dans l'ensemble, les institutions de l'Union européenne ont le pouvoir d'adopter des mesures ayant force de loi, ce qui la distingue des autres organismes internationaux traditionnels. Mais l'UE ne jouit pas, comme se plaisent à le rappeler les Britanniques, d'une personnalité juridique internationale. Elle ne peut pas, par exemple, contracter des obligations légales, envoyer ou recevoir des légations, au contraire de la Communauté européenne[5].

L'élargissement de l'UE

L'approfondissement peut tout autant être considéré comme l'amélioration des règles et procédures qui régissent une institution ou une organisation, ou encore comme l'ajout à ses activités de domaines nouveaux qui l'obligent à étendre le domaine de ses compétences. En revanche, la notion d'élargissement est normalement réservée à l'extension géographique d'une organisation ou d'une institution par l'addition de nouveaux membres ou d'acteurs en son sein.

Depuis le traité de Rome instituant la CEE en 1957, les questions d'approfondissement de la Communauté européenne sont périodiquement revenues à l'ordre du jour avec le plan Fouchet de 1962, le rapport Tindemans de 1975 resté lettre morte, le rapport Davignon de 1970 et l'Acte unique européen de 1987. Après la fin de la Guerre froide, lors du Conseil européen de Dublin d'avril 1990, l'union politique européenne connaissait un regain de vigueur avec l'institution de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur l'union politique. Les résultats de cette Conférence ont jeté les bases du traité de Maastricht I (accord à Maastricht en 1991, signature des Accords en 1992 et entrée en vigueur des Accords en novembre 1993) instituant l'Union européenne. Rappelons ici que Maastricht I est né de consultations intergouvernementales, ce qui signifie que rien ne peut être décidé sans l'accord unanime des participants. Maastricht II ou la Conférence intergouvernementale (CIG) amorcée depuis mars 1996[6] tentera de revoir plus à fond les relations qui devraient exister entre l'OTAN et l'UEO, ainsi que les dispositions du Titre V des accords qui portent sur l'élaboration d'une politique extérieure et de sécurité commune (PESC), laquelle selon l'article J.4 doit être « compatible » avec les obligations découlant de l'OTAN.

Pour l'instant, la structure de l'UE repose sur trois piliers, le premier composé des institutions supranationales qui composent la Communauté européenne, tandis que les deux autres reposent sur la coopération intergouvernementale en matière a) de politique extérieure et de sécurité commune et b) d'affaires intérieures et de justice. (Voir figure 1.)

Sur le plan de l'élargissement, l'UE compte désormais 15 membres[7] depuis l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède au sein de l'Union, le 1er janvier 1995. En 1996 ou 1997, ce nombre pourrait être porté à 16 avec l'admission de Malte. Douze autres pays (les trois Pays baltes, les six PECO [Pays de l'Europe centrale et orientale, à savoir Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Roumanie et Bulgarie], ainsi que l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Chypre et la Turquie ont déjà présenté leurs candidatures, ce qui pourrait un jour porter à une trentaine le nombre des membres de l'UE. En la matière, le Conseil de l'Europe est souverain et l'élargissement de l'Union dépendra donc essentiellement de sa capacité d'absorption et de la capacité des nouveaux membres de respecter les obligations qu'entraîne l'adhésion à l'Union, à savoir l'existence d'institutions démocratiques stables et d'un marché économique libre, le respect des droits de la personne et des minorités ainsi que des acquis de l'Union politique, économique et monétaire. Pour l'instant, les candidatures polonaise, hongroise et tchèque recueillent un fort degré d'assentiment au sein de la Communauté.

Dans l'ensemble, c'est sur le plan des institutions et des processus décisionnels que se poseront les problèmes les plus vifs. Un rapport récent de la Commission européenne ne s'y trompe pas : « Comment améliorer nos capacités à décider et à agir alors que s'accentuent nos diversités[8] ? » Il n'y a pas de « fatalité à ce qu'un mouvement fondé sur l'esprit d'ouverture et la solidarité se traduise par l'affaiblissement et l'éparpillement ». Ces déclarations, pour raisonnables qu'elles soient, n'en traduisent pas moins des inquiétudes profondes. En outre, ces questions cachent souvent une vision différente des choses. Ainsi, comme le note le professeur Colard[9] :

> [...] le couplage UE-UEO liait la construction de l'Europe politique à l'Europe militaire sans passer par le Pacte atlantique quant à la restructuration de l'IEDS [Identité européenne de défense et de sécurité]. Inversement, le couplage UEO-OTAN, en subordonnant la première à la seconde, ne remettait pas en cause le leadership américain sur l'Europe des Douze et tuait dans l'œuf l'émergence potentielle d'une défense européenne autonome. Le résultat de ce bras de fer politico-militaire est un compromis subtil et habile – mais boiteux – qui s'opère dans le Titre V de Maastricht et la Déclaration annexe relative à l'UEO.

Selon le professeur Colard, il existe quatre perceptions différentes de l'avenir de la géographie de l'Europe[10]. Ce sont a) l'« Europe à la carte », b) l'« Europe à géométrie variable » ou à « plusieurs vitesses », c) l'« Europe du noyau dur » et enfin, d) l'« Europe des cercles concentriques ».

a) Dans le premier schéma, chaque État choisit le secteur de coopération qui l'intéresse et refuse le travail en commun dans tous les autres. Ce premier scénario tue dans l'œuf le système Monnet, car il entraîne la disparition du « menu communautaire ».

b) L'« Europe à géométrie variable » ou à « plusieurs vitesses » reflète un peu le statut spécial dont bénéficient aujourd'hui le Danemark et la Grande-Bretagne : le dessein de l'union politique par l'union économique est préservé, mais chaque État avance à son rythme « dans la même direction pour arriver à la même destination ».

c) L'« Europe du noyau dur » fait allusion à la vision allemande exprimée dans le document de la CDU/CSU (Lammers-Schaüble) de septembre 1994 et mis à jour en juin 1995. Ainsi, le noyau unirait les États suivant les mêmes politiques économiques et financières et constituerait le convoi de tête que les retardataires pourraient rejoindre par la suite. Cette vision, selon le professeur Colard, a l'inconvénient suivant : elle est structurée, fédérale et discriminatoire.

d) L'Europe des « cercles concentriques », enfin, répond aux vœux du gouvernement français de constituer des « solidarités renforcées », notamment sur les plans monétaire et militaire, avec l'entrée des États dans l'union économique et monétaire (UEM) et l'acceptation de l'EURO, et la participation à l'Eurocorps. Les pays membres de l'UE formeraient ainsi le premier « cercle des États membres ». Un second cercle, élargi, serait constitué par les États partenaires, « le cercle des États partenaires », soucieux d'établir une coopération fondée sur des relations de bon voisinage, d'amitié et de coopération.

Ces visions fort différentes de l'Europe traduisent bien les dilemmes du problème de l'élargissement de l'UE. Que sera l'Europe de demain ? Selon que l'Europe s'en tiendra à un simple « toilettage » ou à une politique du rapiéçage, conclut Colard, elle restera encore ce qu'elle est, c'est-à-dire un géant économique et un nain politique. Si, au contraire Maastricht II échoue, le risque est grand que l'Europe perde son marché commun ou qu'il soit à tout le moins dilué dans une zone de libre-échange euro-atlantique dominée par les États-Unis et l'Allemagne. C'est donc dire l'importance que les observateurs attachent à la CIG de 1996.

La Conférence intergouvernementale de 1996

Contrairement à l'OTAN et à la CSCE/OSCE, deux institutions où il a été présent dès la première heure, le Canada n'a eu que peu de choses à dire dans la dynamique de l'intégration politique européenne. Depuis le début des années 1990, cependant, avec la signature des accords de Maastricht et la perspective d'une accélération de l'intégration politique européenne, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) constitue un élément incontournable pour tous les États concernés par la sécurité européenne.

La construction de l'Europe politique comporte deux grands défis : l'union économique et monétaire (UEM) et la mise sur pied d'une politique étrangère et de sécurité commune. Alors que la première a beaucoup progressé, la seconde demeure, au plus, un objectif lointain dont la concrétisation n'est pas encore assurée.

Les principaux enjeux de la CIG se situent sur le plan des procédures décisionnelles des institutions de l'UE : faut-il communautariser les secteurs sensibles de la PESC, c'est-à-dire prévoir des mécanismes décisionnels différents (unanimité, majorité qualifiée, minorité de blocage) ; peut-on véritablement passer de l'Europe des Quinze à une Europe à 20 ou à 25 sans modifier profondément les institutions ou encore sans créer des risques de paralysie ou de blocage total des institutions actuelles ? Ces craintes sont réelles et expliquent la volonté très nette de certains États d'approfondir la Communauté avant de l'élargir.

Sur les questions de fond, en revanche, les problèmes restent entiers. Même si les pays membres de l'UE ont su démontrer une cohésion relative pendant la guerre contre l'Irak[11], les conflits entre les intérêts nationaux et les responsabilités collectives de chaque pays ont éclaté au grand jour lors des tentatives de règlement de la guerre en ex-Yougoslavie[12]. Le rôle et la place de l'UEO dans l'architecture européenne de défense seront certes discutés au cours de la CIG[13], mais il semble peu probable que des actions concrètes soient prises pour subordonner formellement l'UEO à l'UE puisque certains États, dont le Royaume-Uni, s'y sont opposés[14]. Le gouvernement britannique a, en effet, émis des objections face « à toute subordination politique de l'UEO par rapport au Conseil européen et à toute insertion de la défense dans le cadre des politiques communes de l'Union[15] ». Ce problème oppose Londres à Bonn et Paris[16], qui sont favorables à un renforcement du rôle de l'UEO, et rejoint, en fait, la position traditionnelle antifédéraliste de la Grande-Bretagne[17].

On ne s'attend pas non plus à une modification profonde des dispositions du traité de Maastricht en ce qui a trait à la PESC[18] lors de la CIG[19], bien que la question des relations extérieures y sera un thème central[20]. Une question qui pourrait avoir plus de répercussions pour la politique étrangère du Canada est celle du type de relations qui sera établi au cours des prochaines années entre l'UE et les pays neutres (Autriche, Finlande, Irlande et Suisse) ainsi qu'avec le Danemark qui n'est pas membre de l'UEO. S'ils deviennent membres de l'UEO, ils voudront sans doute par la suite adhérer à l'OTAN ? Une telle transformation est-elle susceptible d'encourager ou de diminuer plutôt l'intérêt de la participation du Canada dans des opérations de maintien de la paix en Europe, la loi du nombre venant ainsi rendre moins intéressante notre présence en Europe ?

Des institutions de sécurité imbriquées et entrelacées

Depuis la fin de la Guerre froide, les principales caractéristiques des structures institutionnelles de l'Europe sont leur état de permanence, l'adaptation progressive des institutions politiques et de sécurité et le développement de liens fonctionnels et imbriqués entre ces différentes structures. Un groupe d'organisations domine cette architecture institutionnelle et toutes jouent un rôle dans la préservation de la paix en Europe ou au-delà de l'Europe. Ce sont l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le Conseil de coopération Nord-Atlantique (CCNA) et le Partenariat pour la Paix (PfP-Partnership for Peace) qui lui sont associés, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)[21], l'Union européenne (UE) et l'Union européenne occidentale (UEO). Le concept des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) constitue un développement nouveau dans l'établissement de liens entre ces organisations. Enfin, des liens ont été établis entre l'ONU et cette nouvelle architecture de sécurité européenne.

Le rôle de l'OTAN

Conçue à l'origine comme une organisation de défense collective destinée à dissuader l'Union soviétique et le pacte de Varsovie d'une attaque contre l'Europe occidentale, l'OTAN a assumé au cours des derniers six ans de nouvelles fonctions de sécurité coopérative destinées à asseoir les efforts de la diplomatie en matière de paix et de stabilité en Europe. Lors du sommet de Rome, les 7 et 8 novembre 1991, l'Alliance a développé un nouveau concept stratégique et une nouvelle structure de forces qui tiennent compte, le premier

de l'atténuation de la menace et, le second, de la nécessité de s'éloigner du concept de la « défense à l'avant » pour développer des forces de renforts et de réaction rapide multinationales visant à répondre à des situations de crise. L'OTAN a aussi établi le CCNA et le P*f*P afin de faciliter la coopération et la consultation entre tous les pays de l'Europe et ceux de l'Amérique.

Le CCNA est établi le 10 mars 1992, comme un Forum de dialogue et de consultation sur un nombre de sujets variés, tels la conversion civile des industries de défense, l'entraînement, la modernisation des forces, l'acquisition de matériel, les problèmes de commandement et de contrôle ainsi que l'interopérabilité des forces, et les questions relatives à la maîtrise des armements. En outre, notons les questions de gestion démocratique des forces militaires, l'organisation de conférences et de séminaires et une meilleure liaison entre ces forces militaires, les questions environnementales (la décontamination des bases et les problèmes de pollution liés à ces mêmes installations, ainsi que le transport de matières toxiques), les trafics aériens militaire et civil, ainsi que les questions de maintien de la paix et de l'assistance humanitaire.

Le P*f*P a été établi lors du sommet de Bruxelles les 10-11 janvier 1994. Les membres de ce Partenariat ont signé un accord-cadre qui définit les obligations de l'OTAN et des membres qui y participent ainsi qu'un programme plus élaboré de coopération. Les partenaires du programme s'engagent à respecter les principes démocratiques, le droit international et la Charte de l'ONU, la Déclaration universelle des droits de l'Homme et l'Accord de la Conférence de Helsinki ; ils s'engagent aussi à s'abstenir d'avoir recours à la force contre tout État, à respecter les frontières existantes entre États et à régler pacifiquement leurs différends. Les buts du P*f*P sont d'améliorer la coopération politique et militaire en Europe, d'accroître la transparence et la maîtrise démocratique des forces armées, ainsi que la capacité des membres de participer à des opérations de l'ONU ou de la CSCE/OSCE.

L'OTAN a aussi pris des mesures pour renforcer ses liens avec l'ONU. Le 27 janvier 1992, le secrétaire général de l'époque, Manfred Wörner, a suggéré que l'OTAN puisse mettre des forces militaires ou ses ressources à la disposition de l'ONU ou de la CSCE/OSCE pour des opérations de paix menées sous leur égide. Le 4 juin 1992, l'OTAN a formellement accepté que des missions de paix, qui seront décidées au cas par cas, puissent faire partie de son mandat de sécurité en Europe[22].

En dépit des critiques qui mettent en doute la pertinence de l'OTAN dans le contexte post-Guerre froide de la sécurité ouest-européenne, des efforts entrepris par les pays européens pour développer une meilleure Identité

européenne de sécurité et de défense (IESD) et de la difficulté pour ces pays de soutenir les efforts de l'ONU en ex-Yougoslavie, l'OTAN reste l'organisation dominante de sécurité en Europe. Elle maintient un haut degré de coopération politique et militaire entre ses membres, et peut déployer des forces militaires multinationales soutenues par une structure de commandement et d'appuis logistiques intégrés. Tous les pays de la zone transatlantique reconnaissent plus ou moins formellement la prééminence de cette organisation. L'OTAN a conservé son statut tout en évoluant considérablement, car afin de répondre au nouvel environnement de sécurité en Europe, elle est passée d'une organisation de défense collective préoccupée par les questions de « défense en avant » à une organisation flexible capable de répondre à des situations où les risques sont imprévisibles et multidirectionnels[23]. L'élargissement de l'OTAN ne constituera qu'un nouveau pas dans l'histoire de cette évolution.

Le rôle de l'OSCE

L'OSCE est la seule organisation à caractère universel dans la zone transatlantique. Le ciment qui lie les États participants de l'OSCE tient à l'engagement des membres à l'endroit des droits de la personne et du respect des libertés fondamentales, à la démocratie et à l'État de droit. Depuis la fin de la Guerre froide, l'OSCE s'est considérablement transformée. Le nombre de participants est passé de 34 à 55, si on inclut les anciens pays de l'URSS et les pays de feu le pacte de Varsovie. Avec la Charte de Paris en 1990, la CSCE a connu un début d'institutionnalisation. À Rome, lors de la réunion en 1993 des ministres des Affaires étrangères, la CSCE a étendu ses activités au domaine de la prévention des conflits, de la gestion des crises et des missions d'enquête. Lors du sommet de Budapest en 1994, les États participant à la CSCE ont formellement endossé le nouveau rôle de la CSCE/OSCE en l'habilitant à entreprendre des activités d'assistance humanitaire, de maintien et d'établissement de la paix.

En matière de prévention de conflits et de gestion des crises, l'OSCE a mis l'accent sur plusieurs éléments. En premier lieu, une importance accrue est accordée à l'« alerte précoce » et aux mesures de la diplomatie préventive. En second lieu, l'OSCE privilégie la gestion politique des crises en s'engageant à fournir un cadre de règlement politique des différends à l'intérieur duquel des procédures de médiation sont mises en œuvre. En troisième lieu, l'OSCE met l'accent sur les missions d'enquête et d'observation, et compile toutes les informations pertinentes relatives à une crise. Enfin, elle assure la surveillance d'accords qui prévoient un cessez-le-feu ou un retrait de troupes, appuie les efforts

destinés à accroître le maintien du droit et de l'ordre, et fournit de l'aide médicale ou humanitaire et assistance aux réfugiés.

L'OSCE a aussi des liens étroits avec l'ONU. Lors du sommet de Helsinki en 1992, l'OSCE a acquis le statut d'organisation régionale selon les termes du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Depuis ce sommet, l'OSCE et l'ONU ont continué de développer leurs rapports de coopération. Outre la tenue de consultations régulières et l'établissement de bureaux de liaison et l'échange de documents officiels entre les deux organisations, le sommet de Helsinki a consacré la coopération entre ces deux organisations en matière de diplomatie préventive et de missions de maintien de paix[24]. Enfin, l'OSCE peut demander le concours d'autres organisations (UE, OTAN, UEO et CEI [Communauté des États indépendants]) pour mener sous son égide des opérations de maintien de la paix.

L'OSCE connaît toutefois des limites. Le nombre de ses membres et ses structures de décision grèvent sa capacité d'agir. Par ailleurs, ses ressources d'intervention sont extrêmement maigres et l'OSCE n'a pas la capacité de déployer sur le terrain un personnel nombreux.

Le rôle de l'UE et de l'UEO

Depuis la fin de la Guerre froide, l'UE (Union européenne) a progressivement participé aux questions de sécurité. En 1992, la Conférence sur l'ex-Yougoslavie fut sous la double présidence de l'ONU et de la Communauté européenne. En mai 1994, l'UE a tenu sa première réunion inaugurale sur la stabilité en Europe, ce qui marquait la première initiative commune de l'UE dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) établie selon l'article J du traité de Maastricht. Plusieurs événements sont cependant venus contrecarrer ce projet. Les réactions de l'UE durant la guerre du Golfe, son incapacité à répondre d'une manière efficace à la crise en ex-Yougoslavie et les difficultés à surmonter pour faire approuver le traité de Maastricht sont autant d'éléments qui mettent en péril la capacité de l'organisation de développer une politique de sécurité commune. Par conséquent, l'UE reste une institution économique clé et le principal centre de gravité en Europe, mais elle n'occupe pas de rôle prééminent au sein des institutions européennes responsables des dimensions politiques et militaires de la sécurité. En réalité, l'aspect de sécurité de l'UE a été dévolu à l'UEO.

Les liens entre l'UE et l'UEO ont été définis dans l'Acte final sur l'Union européenne où il est précisé que le but de l'UEO est de se développer en un pôle de sécurité à l'intérieur de l'UE. Les membres de l'UEO se sont entendus sur la

nécessité de développer une plus grande responsabilité en matière de défense. À l'origine, les États-Unis et la Grande-Bretagne craignaient que l'UEO devienne un concurrent de l'OTAN, mais cette inquiétude n'est jamais devenue réalité. Aujourd'hui, le principal but de l'UEO est de développer et de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Ce mandat permet à l'UEO d'affermir son rôle en matière de gestion de crises et de prévention des conflits. Le paragraphe 159 du rapport du Conseil des ministres de l'UEO, intitulé *European Security : a Common Concept of the 27 WEU countries*, précise :

> *[the] WEU has the capacity to act on its own initiative in response to a crisis and, at the request of the EU, will elaborate and implement decisions and actions of the EU which have defence implications. It should coordinate as appropriate with other institutions notably, NATO, the OSCE and the UN*[25].

L'UE et l'OTAN ont des liens croissants depuis 1990. À l'heure actuelle, l'OTAN attache une grande importance au dialogue en cours au sein des réunions ministérielles communes entre l'UEO et l'OTAN. Comme le note Sergio Balanzino, secrétaire général adjoint de l'OTAN :

> *We will continue to support the improvement of the WEU's operational capabilities, which would strengthen the European component of our Alliance and enable the European Allies to take greater responsibility for shouldering their share of the common security and defence*[26].

Pour bien marquer cet engagement, les secrétaires généraux de l'OTAN et de l'UEO, Javier Solana et José Cutileiro, ont entériné, le 6 mai 1996, un Accord de sécurité entre les deux institutions. Chaque organisation s'engage à protéger l'information confidentielle échangée ainsi que le matériel fourni[27]. Cet accord rend possible le renforcement de la coopération et accroît la capacité opérationnelle de ces deux institutions sur la base de principes mutuels de coopération et de plus grande transparence[28]. L'UEO a reconnu l'importance de cette déclaration dans le Communiqué de Birmingham du 7 mai 1996 et a chargé le Conseil permanent de continuer de veiller à l'application du concept des GFIM et à l'Accord de sécurité conclu entre les deux organisations, ainsi qu'au développement de liens opérationnels accrus avec l'OTAN[29].

Les GFIM

Lors du sommet de Bruxelles en janvier 1994, les membres de l'Alliance ont approuvé le concept de la mise en œuvre des GFIM (Groupes de forces interarmées multinationales). Ces Groupes sont conçus pour mettre sur pied des formations militaires multinationales et pour répondre à des situations de crise ou à des opérations de maintien de la paix. Les GFIM seront composés de forces de l'OTAN, de celles des pays membres du CCNA ou du P/P et peut-être même

de l'Eurocorps. D'une manière plus précise, les GFIM pourront utiliser les ressources et l'infrastructure de l'OTAN, mais ne mettraient pas nécessairement à contribution tous les pays membres de l'OTAN. D'une façon générale :

> *A CJTF can be described as : a multinational, multiservice, task-tailored force consisting of NATO and possibly non-NATO forces capable of rapid deployment to conduct limited duration peace operations beyond Alliance borders, under the control of either NATO's integrated military structure or the Western European Union*[30].

Les GFIM ouvrent donc la porte à des opérations qui impliqueraient l'usage de personnel, de ressources et de forces militaires intégrées de l'OTAN sans que tous les membres de l'OTAN y participent. Tout cela signifie que les pays conservent tous leurs privilèges de membres de l'Alliance mais qu'ils n'ont pas, du moins dans le cas des GFIM, à en partager toutes les responsabilités. Le concept de GFIM fournit donc un mécanisme par lequel l'OTAN peut agir même si certains membres choisissent de ne pas s'engager dans une action particulière.

La formule vise donc à accroître la flexibilité et la mobilité des forces militaires de l'OTAN afin de faire face à des situations de crise et à la nécessité de prévenir des conflits[31]. La mise en application de ce concept ne va pas cependant de soi, car la préoccupation principale de la France est de renforcer l'IESD[32]. De leur côté, les États-Unis ne voulaient pas engager l'OTAN ou encore leurs propres forces militaires dans une mission qui ne soit pas commandée par un Américain. Le 3 juin 1996, lors du Sommet ministériel de Berlin, certains obstacles ont été levés. En effet, les États-Unis ont accepté qu'une force qui mettrait à contribution les ressources militaires de l'OTAN ainsi que l'appui logistique et organisationnel des États-Unis, puisse être dirigée par l'UEO[33]. Cette capacité nouvelle permet désormais à l'UEO d'entreprendre des missions d'assistance humanitaire, de maintien de la paix ou d'imposition de la paix au-delà des frontières géographiques de l'OTAN. En revanche, les membres européens de l'OTAN ont accepté qu'en cas de création d'un Groupe de forces interarmées multinationales commandé par l'UEO, celui-ci devrait être créé à l'intérieur de l'OTAN et selon les procédures et les standards en vigueur au sein de l'OTAN[34].

Dans le cadre du contexte institutionnel de la sécurité européenne, l'OTAN reste l'ancre ou l'organisation centrale de cette nouvelle architecture à l'intérieur de laquelle les institutions doivent s'appuyer l'une l'autre et rester complémentaires. D'autres organisations ont des rôles fonctionnels différents à l'intérieur de cette architecture. Ces rôles existent parce que des États continuent d'être membres de ces organisations qui se respectent mutuellement. D'un autre côté, le danger existe que ces institutions imbriquées se gênent réciproquement dans leurs fonctions et qu'elles deviennent totalement paralysées du fait de leurs interrelations et de leurs « membership » partagés. Il reste toutefois que l'OTAN et que plusieurs autres institutions centrales ont évolué et qu'elles continueront à se transformer.

Les efforts des membres en vue d'assurer la pertinence de leurs propres organisations à l'intérieur d'un environnement nouveau sont un témoignage de l'importance et de la valeur qu'ils attachent à leurs institutions. Le problème de l'élargissement de l'OTAN constitue aussi un autre témoignage de l'évolution en cours.

1. À savoir deux membres de l'AELE (Association européenne de libre-échange), la Norvège et la Suisse qui ne pourront rester indéfiniment à l'écart de l'UE ; trois États qui ont des accords d'association ou le statut d'associé : Malte, Chypre et Turquie, l'accueil de ces deux derniers pays restant assez problématique au sein de l'UE ; et les pays de l'Est dont les quatre États du Groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie), les trois États baltes, deux États balkaniques (Bulgarie et Roumanie), ainsi que la Slovénie et l'ARYM (Ancienne République yougoslave de Macédoine).
2. Daniel COLARD, *La société internationale après la Guerre froide*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 212.
3. Le Sénat du Canada, *L'intégration européenne : son importance pour le Canada*, Ottawa, Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, juillet 1996, p. 23. (Ci-après cité *Rapport du Sénat 1996*.)
4. En matière de législation, la Commission dispose de quatre instruments d'action : les règlements applicables sur le territoire de tous les États membres ; les décisions qui ne sont exécutoires que pour les États membres, les sociétés ou les individus auxquels ils s'adressent ; les directives obligatoires qui doivent être converties par les États mémbres en législation nationale et les recommandations ou opinions, non exécutoires, à l'exception du secteur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) où elles tiennent lieu de directives.
5. *Rapport du Sénat 1996, op. cit.*, p. 19.
6. « Amorcée sous la présidence italienne, la CIG se poursuivra sous la présidence irlandaise qui commence en juillet 1996. Si la CIG se termine sous la présidence néerlandaise qui commence en janvier 1997, il n'est pas exclu qu'un nouveau traité soit signé à Maastricht. Cette possibilité en a amené plusieurs à utiliser le vocable Maastricht II en parlant de l'actuelle CIG. » Voir *Rapport du Sénat 1996, op. cit.*, p. 80.
7. Le 1er janvier 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni entrent dans la CEE, donnant ainsi naissance à la Communauté des Neuf. En 1981, la Grèce se joint à la Communauté, puis l'Espagne et le Portugal en 1986. En 1995, l'arrivée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède porte à 15 le nombre des États membres.
8. Cité dans *Rapport du Sénat 1996, op. cit.*, p. 87.
9. D. COLARD, *op. cit.*, p. 146.
10. *Ibid.*, p. 177.
11. Roberto ZADRA, « Towards a European Identity », dans Nanette GANTZ et John ROPER, dir., *Towards a New Partnership*, Paris, WEU/RAND, 1993, p. 65.

12. Jolyon HOWORTH, « Towards a European Foreign Policy ? », dans Jack HAYWARD et Edouard C. PAGE, dir., *Governing the New Europe*, Cambridge, Duke University Press, 1995, p. 331.
13. José CUTILEIRO, « Le développement opérationnel de l'UEO et ses relations avec l'OTAN », *Revue de l'OTAN*, vol. 43, n° 5, septembre 1995, p. 10.
14. Voir John GOULDEN, « Le rôle de l'UEO dans le nouvel environnement stratégique », *Revue de l'OTAN*, vol. 44, n° 3, mai 1996, pp. 23-24. Voir aussi, à ce propos, les déclarations du président de l'UE, Jacques SANTER dans « La CIG 96 : réponses à quelques questions », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 394, janvier 1996, p. 13 ; Helen WALLACE, « L'approche britannique de la CIG de 1996 », *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, printemps 1996, p. 57.
15. Nicole GNESOTTO, « La défense européenne au carrefour de la Bosnie et de la CIG », *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, printemps 1996, p. 114.
16. Pour les positions française et allemande, voir Philippe MOREAU DEFARGES, « La France, province de l'Union européenne ? », *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, printemps 1996, p. 41 et dans le même numéro Josef JANNING, « La politique européenne de l'Allemagne entre désir et réalité », p. 25.
17. Voir « Speech by the Foreign Secretary, Mr Malcolm Rifking, to the European Policy Forum », Londres, 1er mai 1996.
18. Sur les dispositions relatives à la PESC, voir Éric REMACLE, « Les dispositions du traité de Maastricht : politique étrangère et sécurité commune de l'Union européenne », *Études internationales*, vol. XXIII, n° 2, juin 1992, pp. 377-394.
19. Jens-U. HETTMANN, « La politique extérieure canadienne vue de l'Europe : fin de siècle pour les rapports canado-européens ? », *Études internationales*, vol. XXVII, n° 2, juin 1996, p. 305.
20. Robert WOLFE, « Vers l'ALETA ? Le libre-échange transatlantique et la politique étrangère canadienne », *Études internationales*, vol. XXVII, n° 2, juin 1996, p. 372.
21. Depuis le sommet de Budapest, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) est devenue l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).
22. Ugo DE VITO, *Vade Mecum*, Zürich, Center for Security Studies, juillet 1996. OSCE, site web : http://www.fsk.ethz.ch/osce/osce_vae.htm#einleitung.
23. Anthony CRAGG, « The Combined Joint Task Force Concept : a Key Component of the Alliance's Adaptation », *NATO Review*, édition Web, vol. 4, n° 4, juillet 1996.
24. U. DE VITO, *op. cit.*
25. WEU Council of Ministers, *European Security : a Common Concept of the 27 WEU Countries*, Madrid, 14 novembre 1995.
26. Sergio BALANZINO, Deputy Secretary General of NATO, *Speech at the Extraordinary Session of the WEU Assembly*, Londres, 22 février 1996.
27. NATO Press Release, *Signature of Security Agreement between NATO and WEU*, Bruxelles, 2 mai 1996.
28. S. BALANZINO, *op. cit.*
29. Ministers of Foreign Affairs and Defence of the WEU Nations, *Birmingham Declaration*, 7 mai 1996.
30. Charles BARRY, « NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice », *Survival*, printemps 1996, p. 84.
31. *Ibid.*
32. « NATO, CJTF's and IFOR », *IISS Strategic Comments*, vol. 2, n° 5, juin 1996.
33. *Ibid.*
34. *Ibid.*

Chapitre II

Les processus d'élargissement et l'avenir de l'Alliance atlantique

Le cadre plus général de la sécurité européenne implique que l'on s'interroge dans un premier temps, sur l'avenir de l'Alliance atlantique. Nous étudierons ensuite le processus d'élargissement en cours pour examiner, dans le prochain chapitre, les débats politiques que suscitent, dans les pays d'Europe, ces grandes questions d'actualité.

L'OTAN : une alliance en pleine transformation

Le nouveau concept stratégique

Les fondements de la stratégie de l'OTAN pour la période post-Guerre froide ont été établis dans la Déclaration de Londres du 6 juillet 1990. Au sommet de Rome, les 7 et 8 novembre 1991, l'Alliance a mis de l'avant un nouveau concept stratégique et proposé une nouvelle structure de forces. Les pays membres du pacte de Varsovie n'apparaissaient plus comme des adversaires,

les armes nucléaires recevaient un profil plus bas et l'Alliance ne parlait plus de « menaces » mais de « risques » découlant d'instabilités régionales, de rivalités ethniques, de conflits territoriaux, d'afflux d'immigration, de terrorisme, des dangers de la prolifération et du fondamentalisme islamique. Les forces conventionnelles de l'OTAN doivent donc être restructurées autour de forces de réaction rapide destinées à répondre à des situations de crise. Les forces touchées par ces mesures sont les forces de réaction rapide, les forces conventionnelles principales et les forces d'appoint ou de renfort. En outre, l'OTAN a diminué ses effectifs et son état de préparation militaire immédiate. La structure du commandement subit aussi des transformations susceptibles de l'« alléger ».

Le Conseil de coopération Nord-Atlantique (CCNA)

On peut trouver l'expression formelle d'un intérêt de l'OTAN pour les pays de l'Europe de l'Est dans la Déclaration de Copenhague du 6 juin 1991, où il est dit que toute action coercitive dirigée contre ces pays serait « une préoccupation directe et bien réelle ». À la suite de l'initiative du sommet de Rome en novembre 1991, le CCNA est créé le 10 mars 1992. Nous avons évoqué dans le premier chapitre le rôle de cette institution ainsi que les tâches qui lui ont été imparties.

Le maintien de la paix

Le 27 janvier 1992, le secrétaire général de l'époque, Manfred Wörner, suggère que l'OTAN puisse mettre à contribution des forces et son infrastructure pour participer à des opérations de maintien de la paix sous les auspices de la CSCE ou de l'ONU. Le 4 juin 1992, l'OTAN endosse formellement l'idée que des missions de paix décidées au cas par cas puissent faire partie de ses fonctions de sécurité.

Le Partenariat pour la Paix

À l'origine suggéré par les États-Unis, le Partenariat pour la Paix a été établi dans le cadre du CCNA. L'invitation d'adhérer au P*f*P a été transmis à tous les États de la CSCE lors du sommet de Bruxelles, les 10 et 11 janvier 1994. L'adhésion implique que les États signent un accord-cadre où sont précisés les engagements de l'OTAN et ceux des pays participants et que soit élaboré un programme de coopération pour chacun des partenaires. Nous avons déjà

évoqué dans le chapitre précédent les obligations qui découlent de l'adhésion au P*f*P.

Les GFIM

L'Alliance a approuvé la mise en œuvre des GFIM (Groupes de forces interarmées multinationales) lors du sommet de Bruxelles les 10 et 11 janvier 1994. Nous avons défini dans le chapitre précédent les buts, les objectifs et les caractéristiques de cette restructuration. Ces transformations illustrent les changements importants qui se produisent dans la réorientation des fonctions de l'Alliance. La fonction de défense collective de l'Alliance a été reléguée à l'arrière-plan, de façon à permettre le développement d'une capacité de projection de forces militaires destinées à gérer les conflits à l'intérieur et à l'extérieur de la zone OTAN. Alors que les efforts étaient autrefois dirigés contre la menace externe que représentait l'URSS, l'Alliance réaffirme aujourd'hui son importance en tant qu'instrument du maintien et du renforcement de la stabilité et de la coopération politique et militaire à travers toute l'Europe.

Faut-il redéfinir l'Alliance ?

Les changements qu'a subis l'Alliance sont considérables, mais ils ne constituent pas une révision fondamentale des objectifs de l'OTAN. Elle demeure une organisation de sécurité collective destinée à protéger ses membres contre un danger extérieur. Bien que de nouvelles missions de maintien de la paix aient été ajoutées à ses fonctions, elles n'affectent pas la nature même de l'Alliance. Toutefois ces transformations indiquent que l'Alliance s'est engagée dans un processus susceptible de la mener vers une forme différente d'organisation qui, de proche en proche, l'amènera à modifier sa nature même. En outre, son élargissement pourrait jouer un rôle de catalyseur dans la transformation de sa nature. Si on admet que toute réforme fondamentale affectera la nature même de l'Alliance, quelles sont donc les options sur lesquelles les fondations nouvelles de l'Alliance pourraient reposer ?

L'OTAN comme organisation de sécurité coopérative

L'OTAN pourrait se restructurer en une organisation de sécurité coopérative selon le principe que la sécurité ne peut être obtenue sur une base unilatérale mais uniquement à travers des efforts de coopération mutuelle. L'OTAN

deviendrait ainsi une communauté de sécurité ou un groupe de pays au sein duquel la guerre ou le recours à la coercition militaire ou à la menace ne serait plus considéré comme un facteur de relations entre eux. La fonction essentielle de l'Alliance serait alors de maintenir une coopération politique et militaire entre ses membres et de conserver une capacité de projection de ses forces militaires pour agir à l'extérieur de ses frontières. Les menaces externes ne constitueraient plus les motifs fondamentaux d'existence de l'Alliance. En conséquence, la composante politique de l'organisation serait déterminante et ses aspects militaires prendraient moins d'importance. L'article 5 du Traité serait ou dilué ou éliminé. La coopération militaire serait approfondie sur la base d'un multilatéralisme accru tandis que s'effaceraient progressivement les approches purement nationales quant à l'état de préparation militaire des forces, des doctrines et des programmes d'acquisition. Même si les fondements de l'Alliance reposent sur le principe de la défense collective, les nouveaux rôles et missions désormais dévolus à l'OTAN lui ont permis d'acquérir une forme d'organisation de sécurité coopérative.

L'OTAN comme organisation de sécurité collective

D'une autre façon, l'OTAN pourrait aussi se transformer en une organisation de sécurité collective. Au contraire des organisations de défense collective qui sont orientées vers l'endiguement d'une menace extérieure et dont l'unité des membres découle de cette opposition commune à un danger extérieur, les organisations de sécurité collective tirent leurs caractéristiques de l'engagement de chacun de se porter à la défense de l'autre menacé par tout autre membre à l'intérieur du système international. C'est pourquoi ce type d'organisation s'apparente au système du « tous contre un ». Dans une telle hypothèse, ce qui dissuade de la guerre, c'est la perspective que l'agresseur devra faire face à la puissance combinée de toutes les forces militaires à l'intérieur du système. Les organisations de sécurité collective sont donc orientées vers l'intérieur ou vers la protection des membres de l'Alliance plutôt que vers l'extérieur. La coopération politique et militaire est moins globale, et si les institutions politiques et militaires existent, elles sont souvent maintenues à un niveau minimal.

L'OTAN comme organisation communautaire intégrée

En dernière instance, l'OTAN pourrait devenir le point de départ d'un processus d'intégration plus poussée en ce qui a trait aux aspects politiques, militaires et économiques des relations entre ses membres. L'approfondissement de la communauté nord-atlantique se ferait à partir de l'OTAN, et ses activités pourraient inclure le développement d'institutions politiques communes, de meilleures structures décisionnelles, une administration et une bureaucratie plus étoffées, ainsi que des aspects communs en matière de produits, de commerce et de standardisation. La coopération sur les questions de défense s'intensifierait, mais tous ces aspects seraient supplantés par un processus de coopération politique et économique plus poussé entre tous les membres de l'Alliance. Dans cette perspective, la nature de l'Alliance subirait une transformation fondamentale. La menace extérieure cesserait d'être le fondement rationnel de l'Alliance. L'Alliance ne serait plus dirigée contre la prévention d'une menace extérieure, mais n'existerait qu'afin de promouvoir et de maintenir la coopération entre ses membres.

Dans le court terme, la réforme de l'Alliance est susceptible de refléter tout à la fois le désir de maintenir la coopération politique et militaire entre ses membres ainsi qu'une forme d'inquiétude face à un danger extérieur. Son élargissement pourrait toutefois mener l'organisation à acquérir les signes distinctifs d'un système de sécurité coopérative, ce qui pourrait la rendre plus acceptable aux yeux de Moscou. L'événement clé dépendra ici de ce qui se passera en Russie. Si celle-ci vient à être perçue comme une menace aux intérêts des pays membres de l'Alliance, le rôle fondamental de l'OTAN restera celui d'une organisation de défense collective.

Les processus d'élargissement en cours

Sur le plan de l'élargissement de l'OTAN, d'importants changements se sont produits depuis la fin de la Guerre froide, et certains d'entre eux remontent au début des années 1960 avec l'amorce d'un nouveau système paneuropéen à travers l'ouverture de discussions sur la CSCE et l'amorce d'un nouveau cadre de dialogue, d'alliance à alliance, à travers les discussions MBFR (Mutual and Balanced Force Reductions). L'OTAN et le pacte de Varsovie sont ainsi devenus un forum de discussions privilégié sur les questions de l'*arms control* et du désarmement. Depuis la fin de la Guerre froide, les changements se sont accélérés. L'Alliance a procédé à l'élaboration de son nouveau « concept stratégique » qui fait de l'« ennemi d'hier » un « partenaire de coopération », a étendu le domaine de ses compétences en créant le Conseil de coopération Nord-Atlantique (CCNA), a provoqué une importante coopération en matière de maintien de la paix avec la Russie et les anciens pays issus de la dissolution de l'URSS à travers le PfP, en plus d'adopter dans ses activités avec les autres

institutions européennes la notion de « sécurité coopérative » en vogue depuis le début des années 1990. En bref, sans avoir renoncé à sa mission fondamentale d'alliance défensive, l'OTAN a en quelque sorte réussi tout à la fois à s'élargir et à approfondir les composantes multiples de la notion de sécurité.

Sans l'admettre officiellement, l'OTAN peut ainsi être considérée comme une Alliance élargie dans la mesure où elle intègre désormais au sein de ses multiples activités tout à la fois les pays de l'Ouest et de l'Est. Et pour pousser plus loin l'analyse, il est permis d'affirmer que le CCNA ainsi que le P*f*P font des membres des pays de l'Est qui y participent des partenaires associés de l'OTAN. Cette importante transformation constitue *de facto* un changement de taille, même si aucun statut juridique nouveau n'est venu confirmer cette réalité.

Les trois problèmes fondamentaux auxquels l'Alliance doit faire face se résument à trois éléments : le « comment et le pourquoi » de l'élargissement ; le « qui et le quand » (en d'autres termes, quel pays sera invité à adhérer et à quel moment ?) et quelles seront les conséquences structurelles, décisionnelles et politiques de cet élargissement ? Ce troisième élément sera traité partiellement dans le chapitre V de cette étude.

Le comment et le pourquoi

Le premier problème a été étudié à fond dans l'étude de l'OTAN publiée en 1995 et intitulée *Étude sur l'élargissement de l'OTAN*. Trois aspects peuvent être retenus : la nouvelle architecture de sécurité ; les préalables à l'adhésion ; et les procédures d'adhésion à l'Alliance.

La nouvelle architecture de sécurité

Selon le paragraphe 1 de l'étude, il s'agit d'« édifier une meilleure architecture de sécurité » euro-atlantique qui doit être mise en place « grâce à un processus graduel d'intégration et de coopération résultant d'une interaction des institutions multilatérales existant en Europe », l'UE, l'UEO[1] et l'OSCE étant nommément citées.

L'élargissement de l'UE ainsi que celui de l'OTAN sont considérés comme « des processus qui se soutiennent mutuellement et sont parallèles », mais chaque processus est considéré comme autonome, conformément à la dynamique de chacune des organisations et selon leurs processus internes respectifs (paragraphe 18). C'est donc dire qu'il est peu vraisemblable que « le rythme soit exactement le même dans les deux cas ».

Quant à l'UEO qui est devenue le bras armé de l'UE en vertu des accords de Maastricht, elle fait partie intégrante du développement de l'UE, en matière de défense européenne notamment. En outre, tous les membres de plein droit de l'UEO sont également membres de l'OTAN. On estime donc essentiel de maintenir ce lien en raison de l'effet cumulatif des garanties de sécurité de l'article V du traité de Bruxelles modifié et de l'article 5 du traité de Washington. Les deux processus d'élargissement « devraient donc être compatibles et se renforcer mutuellement » (paragraphe 20). L'Alliance devrait donc, à un moment approprié, « accorder une considération particulière aux pays qui ont la perspective d'adhérer à l'UE et qui ont témoigné de l'intérêt pour une adhésion à l'OTAN » (*sic*).

Enfin, il faut renforcer l'OSCE, indépendamment du processus d'élargissement de l'OTAN, car elle constitue l'institution la plus large de l'architecture de sécurité européenne. Les débats de l'OSCE sur un modèle de sécurité européenne pour le XXI^e^ siècle « doivent tenir compte du processus d'élargissement de l'OTAN, mais non le retarder » (paragraphe 16). Une OSCE renforcée pourrait ainsi fournir des assurances de sécurité aux États qui pourraient ne pas devenir membres de l'OTAN « prochainement ou ultérieurement ».

À l'intérieur de cette vaste architecture, une place de choix devra être réservée à la Russie. La coopération de la Russie reste évidemment à définir dans le contexte de la négociation d'un « cadre politique » (*political framework*) qui fixerait « des principes fondamentaux pour la coopération en matière de sécurité ainsi que pour le développement de consultations politiques mutuelles » (paragraphe 26). Selon le premier ministre de la Pologne[2], cet accord pourrait prendre la forme d'un traité ou encore, selon le ministre allemand des Affaires étrangères, d'une charte[3]. En septembre 1996, le secrétaire d'État américain, Warren Christopher, a proposé l'élaboration d'une « Charte formelle » de coopération entre la Russie et l'OTAN. Cette charte prévoit l'établissement d'arrangements permanents « à des fins de consultation et d'activités communes entre la Russie et l'Alliance », ce qui implique des exercices communs entre les forces militaires de la Russie et celles de l'Alliance[4].

On commence donc à peine à s'engager dans un processus long et ardu de négociations, sans compter qu'il faudra sans doute aussi attendre le résultat des élections présidentielles américaines de novembre 1996 avant que les dés ne soient véritablement jetés. Chose certaine, les États-Unis entendent faire progresser le dossier de l'élargissement parallèlement à celui de la négociation d'une nouvelle Charte de coopération entre l'OTAN et la Russie.

Les préalables à l'adhésion

Les préalables du côté de l'OTAN peuvent être considérés sous deux angles : ce que l'on ne veut pas lâcher et ce que l'on souhaite voir chez les nouveaux membres qui entendent adhérer à l'OTAN. Le premier point soulève de profonds débats au sein de l'Alliance. Quel sera le rôle nucléaire et conventionnel des nouveaux membres au sein de l'Alliance ? Pour des raisons qui tiennent à la position initiale de négociation de l'Alliance, celle-ci n'a rien lâché en la matière. En ce qui a trait au nucléaire, on continue d'affirmer que la sécurité des Alliés « est assurée par les forces nucléaires stratégiques de l'Alliance » (paragraphe 45 d). Cet élément est tout à la fois rassurant et inquiétant, car il est admis que la menace nucléaire n'est plus la même, mais on réaffirme du même coup le principe de la nécessité du maintien de la dissuasion nucléaire. Hormis les forces nucléaires stratégiques, notons ici que les seules armes nucléaires tactiques dont dispose l'Alliance sont les bombes qui pourraient être embarquées à bord des avions de combat dits « polyvalents » ou à « double mission » (*dual capable*) classique ou nucléaire[5]. En la matière, il est fort peu probable que les nouveaux membres de l'Alliance puissent avoir accès de près ou de loin à ce genre d'arsenal, mais l'étude de l'OTAN reste ici très circonspecte : « Il n'y a pas d'exigence *a priori* en ce qui concerne l'implantation d'armes nucléaires sur le territoire de nouveaux membres. » (Paragraphe 58.)

En revanche, sur le plan conventionnel, la possibilité d'accès des forces alliées « au territoire de nouveaux membres aux fins de renforcement, d'exercices, de gestion de crise et, le cas échéant, de stationnement » devra être examinée dans le contexte « d'une décision sur l'accession de chaque nouveau membre » (paragraphe 44). Encore ici, même si l'option reste théoriquement ouverte, il est probable, en pratique, que toute nouvelle accession épousera le statut qui a été réservé à l'ancienne Allemagne de l'Est, lorsque celle-ci est redevenue partie intégrante de l'Allemagne : pas de stationnement en temps de paix d'armes nucléaires ou de troupes étrangères sur son territoire. L'Alliance utilise ici la même formule que pour l'option nucléaire : « Le stationnement en temps de paix de forces d'autres pays alliés sur leur territoire ne doit ni être une condition de l'adhésion ni être exclu *a priori* en tant qu'option. » (Paragraphe 55.)

En outre, l'Alliance ne reste guère ouverte à d'autres statuts de membres que ceux que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, il y a ceux qui sont membres à part entière et qui participent tout à la fois à la structure politique et militaire de l'Alliance ; il y a ceux qui sont membres à part entière, mais qui ne font pas partie de la structure militaire intégrée de l'Alliance (France et Espagne) ; et, enfin, ceux qui pratiquent une coopération avec la structure militaire intégrée en vertu « des accords passés entre le chef d'état-major et les grands commandements de l'OTAN » (France et peut-être d'autres pays). L'étude de l'OTAN affirme en la matière : « Un principe général est que nous devrions éviter des formes de contribution nouvelles à la défense collective de l'OTAN, qui compliqueraient inutilement la coopération pratique entre Alliés et le processus de décision de l'Alliance. » (Paragraphe 48.) Pour l'instant, personne ne semble retenir l'hypothèse du statut de membre associé ou simplement d'observateur. La notion d'un partenariat plus étendu dans le cadre d'un PfP rénové reste toutefois à l'ordre du jour. Selon le président Clinton, cette question pourrait être résolue lors de la tenue du prochain Sommet des pays de l'OTAN qui se tiendra au printemps de 1997 ou au début de l'été[6].

En ce qui a trait aux critères généraux que les nouveaux membres doivent respecter, ils restent relativement vagues : régimes démocratiques, absence de litiges territoriaux entre les pays réclamant une adhésion, plus grande transparence des budgets militaires, présence de civils à la tête des organisations militaires, ainsi que le respect des droits de la personne et des minorités. Sur ce dernier point, l'*Étude sur l'élargissement de l'OTAN* note que le règlement de ces problèmes, conformément aux principes de l'OSCE, sera un facteur entrant en ligne de compte « dans la décision d'inviter un État à devenir membre de l'Alliance » (paragraphe 6). La même remarque s'applique au Pacte de stabilité en Europe qui comporte de nombreux traités et accords bilatéraux destinés à permettre le règlement de litiges entre les États d'Europe, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et dont le suivi a été confié à l'OSCE (paragraphe 17).

Les procédures d'adhésion à l'Alliance

Le paragraphe 81 de l'*Étude sur l'élargissement de l'OTAN* définit ainsi les étapes de l'adhésion éventuelle de nouveaux membres à l'OTAN :

- décision du Conseil (à un niveau approprié) d'autoriser le Secrétaire général à informer un ou plusieurs pays que les Alliés sont favorablement disposés à l'égard de son (leur) accession, et à engager des conversations avec lui (eux) ;
- notification officielle par le(s) pays concerné(s) au Secrétaire général de son (leur) ferme engagement d'adhérer à l'Alliance, conformément aux conditions requises au plan interne dans le domaine juridique ;
- consultations détaillées, avec le(s) pays concerné(s), au sujet du protocole d'accession ;

- formulation par les Alliés du protocole d'accession ;
- approbation et signature du protocole d'accession par le Conseil ;
- ratification, acceptation ou approbation du protocole d'accession par les Alliés et entrée en vigueur ;
- envoi au(x) pays concerné(s) d'une invitation officielle à accéder au Traité de l'Atlantique Nord ;
- dépôt par le(s) pays concerné(s) de son (leurs) instrument(s) d'accession auprès du gouvernement des États-Unis.

En un mot comme en cent, on s'entend sur l'ouverture de conversations avec certains pays qui devront par la suite confirmer leur volonté d'adhérer à l'OTAN. Suivra une série de consultations dans le but d'élaborer un protocole d'accession, de le faire accepter par le Conseil qui donnera le feu vert à son entrée en vigueur. Une fois le protocole d'accession approuvé, une invitation officielle d'adhésion à l'OTAN sera communiquée aux pays intéressés.

Quant au processus décisionnel qui s'appliquera à la procédure d'admission de nouveaux membres, les invitations d'adhésion à l'OTAN pourraient se faire une à une, c'est-à-dire successivement, ou plusieurs pays pourraient être invités simultanément, voire en une ou plusieurs séries (paragraphe 80). Dans les deux cas, tous les Alliés devront prendre une décision « par consensus », ce qui signifie que les premiers entrés auront ainsi un droit de veto sur les invitations ultérieures. Dans le cas d'adhésions simultanées, les nouveaux membres n'auront cependant pas la possibilité d'imposer leur veto à « l'adhésion concomitante d'autres pays » (paragraphe 30). Par ailleurs, il est précisé que la participation active au P*f*P sera un critère important pour évaluer une demande d'adhésion, mais qu'il ne saurait constituer une garantie de l'adhésion à l'Alliance (paragraphe 38).

On s'attend à ce que les nouveaux membres établissent une représentation permanente au siège de l'OTAN ainsi qu'une représentation militaire nationale appropriée au SHAPE (Supreme Headquarters, Allied Powers Europe), qu'ils soient disposés à présenter des candidats qualifiés à des postes du Secrétariat international ainsi qu'à fournir du personnel qualifié à l'état-major international, qu'ils contribuent aux budgets de l'Alliance et participent à l'échange de données du renseignement et qu'ils appliquent les règles et procédures de sécurité de l'OTAN (paragraphe 70).

Le « qui et le quand »

Pour des raisons qui tiennent toutefois au rôle géopolitique de l'Allemagne et à son souci d'assurer la stabilité à l'est de ses frontières, mais aussi face à l'attachement du chancelier Kohl sensible aux demandes répétées de l'État polonais d'adhérer à l'OTAN, il semble à peu près acquis que les premiers pays invités seront la Pologne, la République tchèque et la Hongrie. Pour des raisons stratégiques aussi, il est difficile dans ces conditions d'exclure la Slovaquie qui a réglé la plupart de ses problèmes avec son ancien adversaire d'hier, mais plusieurs pays manifestent leur mécontentement face aux violations des droits de la personne par Bratislava. La Hongrie toutefois continue de faire problème étant donné les tensions ethniques qui existent avec la Roumanie, mais deux traités récents sont venus atténuer ces difficultés (voir chapitre III). Les discussions entre Bonn et Prague relativement au contentieux des Sudètes sont par ailleurs toujours au point mort, en dépit des efforts déployés par les deux parties. Selon *The Washington Post*, les États-Unis soutiendraient aussi ces trois mêmes candidatures (Pologne, Tchéquie et Hongrie) et ce n'est qu'au cours de la réunion des ministres des Affaires étrangères en décembre 1996 que sera arrêté le plan de mise en exécution des candidatures[7], tandis que la liste des candidats serait établie lors d'une réunion subséquente à la mi-année 1997[8].

Au-delà de ces membres potentiels, personne ne semble se risquer. Plusieurs études, dont une de la Rand Corporation, déconseillent vivement l'incorporation des Pays baltes dans l'OTAN[9] ; de sérieuses réticences existent en ce qui a trait à la Roumanie et à la Bulgarie, tandis que plusieurs observateurs semblent considérer la candidature ukrainienne comme étant inacceptable pour les Russes. Le British American Security Information Council estime par ailleurs que l'étude sur l'élargissement de l'OTAN laisse fortement à désirer, car elle laisse dans l'ombre de nombreuses incertitudes, telles les questions du coût de l'élargissement estimé à plus de 100 milliards de dollars[10], le type de menaces auxquelles sont confrontés les pays d'Europe centrale et l'absence notoire de critères pour établir les progrès de l'évolution démocratique de ces pays. Dans l'ensemble, conclut cette étude, l'élargissement risque d'amener « l'instabilité plutôt que la stabilité » en Europe[11]. Elle recommande que l'élargissement n'ait pas lieu à moins que la Russie soit incluse et demande à l'OTAN d'accroître ses efforts pour renforcer les structures de sécurité coopérative en Europe, telle l'OSCE.

Dans son discours prononcé à Stuttgart le 6 septembre 1996, le secrétaire d'État américain, Warren Christopher, a annoncé qu'un Sommet de l'OTAN se tiendra sur cette question au printemps de 1997 ou au début de l'été, afin d'établir la liste des pays à inviter. Il a aussi encouragé l'UE à « aller rapidement de l'avant » (*move forward swiftly*) avec un « programme élargi d'élargissement » de l'Union (*an expansive program of enlargement*), afin de bien ancrer, ajoutait-il, les pays de l'Europe centrale et de l'Est, au sein des réformes démocratiques et dans une économie de marché[12].

1. L'UEO compte aujourd'hui 10 États membres à part entière (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), tous membres de l'UE ; 5 membres observateurs (Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Suède), membres de l'UE mais non membres de l'OTAN, hormis le Danemark ; 3 membres associés (Norvège, Islande, Turquie) non membres de l'UE mais membres de l'OTAN ; et 9 membres associés partenaires (statut accordé par la Déclaration de Kirchberg, le 9 mai 1994), c'est-à-dire les 3 États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) et 6 PECO (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque et Roumanie).
2. Voir Wlodzimierz CIMOSZEWICZ, « L'adhésion à l'OTAN, objectif clé de la construction de la sécurité de la Pologne », *Revue de l'OTAN*, n° 3, mai 1996, pp. 6-7. [...en vue de conclure un traité qui constituera une base solide pour une architecture de sécurité paneuropéenne.]
3. Voir Klaus KINKEL, « L'OTAN renouvelée : vers la réforme », *Revue de l'OTAN*, n° 3, mai 1996, p. 11. [...nous voulons asseoir le partenariat de sécurité avec la Russie sur une base solide, par exemple sur une charte entre Bruxelles et Moscou.]
4. *The Washington Post*, 7 septembre 1996, p. A-15.
5. Voir « Facts on NATO's Nuclear Posture », *NATO Review*, n° 4, juillet 1996, p. 19.
6. *The Washington Post*, 7 septembre 1996, p. A-15.
7. On s'attend à ce que le secrétaire général de l'OTAN présente un rapport à cet égard, en décembre 1996.
8. *The Washington Post*, 26 juin 1996, p. A-01.
9. *The Washington Post*, 3 juillet 1996, p. A-30.
10. Ces coûts sont tirés d'une étude de Richard L. KUGLER, « The Defense Program Question : The Military and Budgetary Dimensions of NATO Expansion », NATO Symposium, Ft. McNair, Washington, DC, 24-25 avril 1995.
11. Voir Martin BUTCHER, Tados KOKKINIDES et Daniel PLESCH, « Study on NATO Enlargment : Destabilizing Europe », Washington, British American Security Information Council, BASIC Research Report 95.2.
12. *The New York Times*, 7 septembre 1996, p. 4.

Chapitre III

État du débat sur l'élargissement de l'OTAN

La position des principaux pays européens

Les positions française, allemande et britannique nous paraissent ici importantes étant donné les priorités nationales différentes de ces trois pays au sein des institutions européennes. Elles reflètent aussi un sens d'urgence différent en ce qui a trait à l'élargissement de l'OTAN.

La Grande-Bretagne

La politique de sécurité britannique a évolué de façon prévisible depuis la fin de la Guerre froide. Les débats les plus importants ont surtout porté sur la diminution du rôle international de la Grande-Bretagne et des moyens de plus en plus modestes dont elle dispose pour mener une politique étrangère globale et active[1]. L'importance des institutions européennes n'a pas été remise en question et constitue, au contraire, une composante centrale de la politique de sécurité britannique[2] dans le nouvel environnement européen. Dans ce

contexte, l'OTAN joue un rôle primordial et la survie de l'Alliance demeure un objectif avoué du gouvernement britannique[3]. La perspective de l'intégration de nouveaux membres fait aussi partie depuis longtemps du discours britannique[4].

Il est aussi intéressant de noter que les travaillistes ne s'opposent pas non plus à l'adhésion de nouveaux membres au sein de l'OTAN et réitèrent leur attachement à l'Alliance : « Labour believes that active membership of NATO should remain crucial to UK defence policy (and) also believes that NATO should be prepared to offer the benefits of NATO membership to the countries of Central and Eastern Europe[5]. » De plus, selon un sondage effectué après le sommet de Bruxelles, 68 % des Britanniques sont d'accord avec l'idée d'accorder des garanties de sécurité aux pays d'Europe de l'Est[6].

Toutefois, plusieurs interrogations demeurent quant au calendrier à adopter. L'attitude négative de la Russie face à l'éventualité de l'expansion de l'OTAN vers l'Est constitue d'ailleurs un élément primordial pour expliquer les appels au ralentissement du processus d'élargissement[7]. L'inclusion de la Russie dans une éventuelle architecture globale de sécurité européenne est toujours considérée comme indispensable par le gouvernement britannique[8], mais devant l'intransigeance russe sur la question, le problème reste entier[9].

La problématique entourant l'élargissement de l'OTAN est étroitement reliée à celle à laquelle sont confrontées l'UE et l'UEO. Le rapprochement avec les pays d'Europe centrale et orientale est aussi souhaité au sein de ces deux organisations. Comme dans le cas de l'Alliance, la Grande-Bretagne semble favorable à l'élargissement de l'UEO[10]. Dans le cas de l'UE, qui a invité en 1993 les pays du groupe de Visegrad à devenir membres à part entière[11], les enjeux, du point de vue du gouvernement britannique, sont plus importants. Alors que l'union monétaire et l'évolution vers une Europe fédérale sont vigoureusement contestées par une fraction importante du Parti conservateur au pouvoir, certains voient l'adhésion de nouveaux membres comme étant une façon de diluer la structure de l'UE et ainsi de préserver l'autonomie britannique. Alors que plusieurs affirment que l'élargissement de l'UE et de l'OTAN devrait se faire simultanément[12], on peut penser que l'appui à l'adhésion de nouveaux membres à l'Alliance demeurera relativement fort au sein de toutes les tendances politiques et ce, même si certains prônent une revitalisation du partenariat spécial avec les États-Unis au détriment de l'UE[13].

La France

Les relations entre la France et l'OTAN ont évolué de façon considérable depuis quelques années. Le rapprochement effectué, depuis le sommet de Bruxelles de janvier 1994, s'est concrétisé en décembre dernier lorsque Paris a annoncé son intention de réintégrer le comité militaire de l'Alliance qu'il avait quitté en 1966[14]. La France, qui avait déjà déclaré être favorable à l'élargissement de l'OTAN quelques mois auparavant[15], a donc appuyé, de concert avec ses alliés, le projet de Partenariat pour la Paix. Peut-être pour mieux en combattre de l'intérieur les aspects atlantiques qui lui paraissaient trop virulents.

La normalisation des relations France-OTAN n'est certes pas encore achevée[16], mais la coopération s'est approfondie de façon concrète. Dans ce contexte, l'intégration des pays d'Europe centrale ne constitue pas nécessairement la priorité absolue du gouvernement français. En ce qui a trait à l'Alliance, Paris cherche, avant tout, à réformer les structures internes de l'organisation et, surtout, à développer l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD)[17].

L'élargissement de l'OTAN n'en constitue pas moins un thème majeur de la politique étrangère française. D'accord avec le principe, Paris s'est fait prudent par la suite, considérant cette éventualité comme le résultat d'un processus à long terme[18]. Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères, avait d'ailleurs bien résumé certaines des hésitations françaises sur la question, lors d'une entrevue radiophonique : « Est-ce que vous êtes prêts dans votre quotidien à donner à la Pologne, à la Hongrie, à la République tchèque la garantie que vous irez vous battre sur la Vistule s'il se passe des choses en Europe[19] ? ».

La France voit aussi l'élargissement de l'OTAN comme étant indissociable des processus déjà enclenchés dans ce sens au sein de l'UE et de l'UEO et favorise une « synchronisation », à ce niveau, entre les trois organisations[20].

Depuis la mise sur pied du projet P*f*P, les diplomates français n'ont cessé, comme la plupart de leurs homologues occidentaux, d'affirmer leur volonté de ne pas isoler la Russie. Comme le mentionnait Hervé de Charette, l'actuel ministre des Affaires étrangères français : « [...] nous devons démontrer que l'élargissement ne menace personne et qu'il ne créera pas de nouvelle ligne de séparation en Europe[21] ». Il demeure que l'élargissement constitue, toujours selon de Charette, « un devoir » incontournable pour l'Alliance.

L'attitude française, dans le débat sur l'élargissement, n'est donc pas tellement différente de celle des autres membres de l'Alliance. Il faut toutefois noter que la volonté de Paris de réformer l'OTAN au niveau décisionnel et d'y réduire l'influence américaine a déjà provoqué quelques différends avec Washington

quant à la structure associée au PfP[22]. La question du contrôle politique de l'Alliance pourrait donc refaire surface. Cette préoccupation de la France s'est aussi retrouvée lors des premiers débats sur l'élargissement de l'UE où Paris s'était prononcé en faveur d'un approfondissement des liens politiques avant de permettre l'adhésion de nouveaux membres, dans le but d'éviter d'accroître l'influence allemande[23].

Il existe, toutefois, un consensus en France en faveur de l'élargissement et ce, même dans l'opposition socialiste. Il est intéressant de noter que l'opinion publique française semble aussi favorable à l'OTAN (74 % des Français croyaient en 1994 que l'Alliance était nécessaire dans l'Europe de l'après-Guerre froide)[24]. L'extension de garanties de sécurité aux pays d'Europe centrale était aussi vue d'un œil généralement favorable (76 % des Français appuyaient cette mesure)[25]. Le gouvernement français ne semble cependant pas vouloir prendre d'initiatives pour accélérer le processus.

L'Allemagne

C'est, sans aucun doute, en Allemagne que ce débat prend le plus d'ampleur. En raison de sa situation géopolitique, ce pays cherche évidemment à assurer la stabilité de ses voisins au niveau politique, économique et dans le domaine de la sécurité. L'Allemagne constitue donc, pour les pays d'Europe centrale, un interlocuteur privilégié[26]. Le ministre de la Défense allemand, Volker Rühe, ainsi que le chancelier Helmut Kohl se sont prononcés très rapidement en faveur d'un élargissement de l'OTAN et ont invité les autres membres de l'Alliance à prendre au sérieux les demandes des pays de l'Est à cet effet[27].

Le gouvernement allemand est cependant particulièrement sensible à la position russe sur cette question, et l'enthousiasme du départ a été remplacé par la prudence, surtout après le sommet de l'OSCE à Budapest, en décembre 1994[28].

Le ministre de la Défense Rühe demeure toujours le plus fervent partisan d'une expansion rapide de l'OTAN, mais son collègue Klaus Kinkel, des Affaires étrangères, semble vouloir aussi opter pour un calendrier plus souple devant l'intransigeance de Moscou[29].

Il est cependant intéressant de constater l'appui favorable accordé à l'OTAN, en général, et à son élargissement, en particulier, au sein de la population allemande. Cet appui est encore plus grand parmi les élites (politiciens, juges, industriels, officiers de la *Bundeswehr*, etc.). Selon un sondage récent effectué par la Rand Corporation et la Fondation Friedrich-Naumann auprès de cette tranche de population, 92 % des gens interrogés considéraient l'OTAN comme

essentielle à la sécurité de l'Allemagne (contre 75 % dans le grand public). De plus, 76 % d'entre eux appuyaient la candidature des pays du groupe de Visegrad au sein de l'OTAN. Cet appui atteint 93 % chez les officiers de la *Bundeswehr*[30].

Il ne faudrait toutefois pas conclure à l'absence de toute polémique. Pour certains observateurs, la logique de l'élargissement qui consiste à exporter la stabilité et la démocratie au moyen de l'Alliance atlantique est erronée[31]. Les cas de la Turquie et de la Grèce servent souvent d'exemples pour illustrer cette affirmation. De plus, comme le mentionne Josef Joffe, éditorialiste du *Süddeutsche Zeitung* de Munich, l'attitude russe constitue la clef de voûte de toute la question, et il est peu probable que Moscou accepte l'élargissement tel qu'il est proposé maintenant. En calculant les gains et les risques associés à l'élargissement, l'Alliance, toujours selon Joffe, risque de faire marche arrière : perte de cohésion avec la venue de nouveaux membres, problèmes de financement pour amener les armées des pays d'Europe centrale aux standards de l'OTAN, question des garanties nucléaires, situation délicate des Pays baltes et de l'Ukraine, etc. Le retour à la confrontation semble donc inévitable :

> *Whatever new line NATO draws in the East will in practice mark off new areas of influence. To do so will be a silent signal, indeed a veritable invitation to Russia to absorb the rest – from the Baltics to Bulgaria – into its sphere of power*[32].

Karl-Heinz Kamp, de la Fondation Konrad Adenauer, doute aussi de la détermination réelle des alliés occidentaux à accorder des garanties de sécurité à des pays situés dans une région encore instable. La nature même de l'organisation constitue selon lui un obstacle : « There is either a collective defense structure or there is none[33]. » Ainsi, l'OTAN ne peut choisir entre l'approfondissement des liens et l'agrandissement. Les questions entourant les garanties de sécurité accordées aux nouveaux membres doivent donc être examinées de façon attentive, car elles demeurent un problème majeur[34].

L'intégration des pays d'Europe centrale au sein de l'UE pourrait toutefois, selon Karl Kaiser de la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, résoudre, dans une certaine mesure, le dilemme qui se pose aux alliés occidentaux. Le renforcement de l'UEO servirait donc à intégrer ces pays qui sont déjà partenaires associés et répondrait ainsi à leurs attentes en matière de sécurité. Cela pourrait éventuellement « offrir une solution intérimaire à leurs problèmes de sécurité en attendant la possibilité de devenir membres de l'OTAN[35] », tout en n'apparaissant pas nécessairement comme une menace pour la Russie.

Malgré ces débats, la position officielle du gouvernement allemand demeure inchangée. Elle fut d'ailleurs confirmée après la publication de l'étude

sur l'élargissement de l'OTAN et après le sommet de Berlin en juin dernier. Le calendrier à adopter a toutefois été modifié et Bonn se montre aujourd'hui plus prudent. Le chancelier Kohl semble s'être rangé derrière la position de son ministre des Affaires étrangères Klaus Kinkel qui prône une approche plus graduelle que le ministre de la Défense Rühe[36].

L'Europe centrale constitue une zone vitale pour l'Allemagne, tant au niveau de l'économie (10 % du commerce extérieur allemand en 1996)[37] que de la sécurité. Il est donc peu surprenant de constater l'importance qu'y suscite ce débat. Dans cette perspective, on peut penser que Bonn jouera, de concert avec les États-Unis, un rôle central dans le processus d'élargissement de l'Alliance, quelle que soit la forme qu'il prendra.

Dans l'ensemble, la position officielle de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne sur la question de l'élargissement de l'OTAN demeure similaire et rejoint le point de vue des États-Unis.

Dans une perspective plus nationale, ces trois pays sont confrontés à différents problèmes au niveau des organisations régionales européennes. Le débat sur l'union politique et monétaire européenne prend beaucoup plus de place en Grande-Bretagne que la question de l'élargissement de l'OTAN. En France, la réforme du processus décisionnel, la place que doit prendre Paris au sein de l'Alliance, depuis son rapprochement en décembre dernier, et l'IESD demeurent des priorités. L'Allemagne occupe, quant à elle, la position la plus exposée dans cette question, en raison de sa proximité géographique et des relations étroites qu'elle entretient avec les pays d'Europe centrale. L'élargissement de l'OTAN comme facteur de stabilisation devient alors très important, surtout après l'expérience en ex-Yougoslavie, alors que la question des réfugiés a causé de sérieux maux de tête au gouvernement allemand.

Les relations de l'OTAN avec la Russie

La puissance de la Russie d'aujourd'hui est incomparablement plus faible qu'à l'époque où l'URSS était au faîte de sa puissance. La menace s'en trouve donc d'autant diminuée. Néanmoins, la Russie joue encore un rôle important en matière de politique internationale. Bien que sa capacité de projection militaire à l'extérieur soit limitée et que son rôle d'agir positivement le soit aussi, elle possède encore le pouvoir de mettre les bâtons dans les roues ou de faire échouer les initiatives des autres. Comme Robert D. Blackwill l'écrit dans un rapport de la Commission trilatérale :

> Il n'existe aucun problème de sécurité sur le continent [européen] qui ne soit rendu plus facile grâce à la coopération de la Russie ou qui ne devienne plus intraitable si Moscou décide de définir ses intérêts d'une façon différente des objectifs poursuivis par les Occidentaux[38].

La coopération russe est importante sur bien des sujets : pour empêcher la prolifération des armes nucléaires et chimiques, pour contenir l'accumulation des armes classiques, pour traiter avec les États parias, pour combattre le terrorisme international, pour faciliter la paix en ex-Yougoslavie et pour contribuer à la stabilisation des démocraties naissantes en Europe de l'Est. La Russie étant aussi un membre permanent du Conseil de sécurité, sa coopération est aussi nécessaire au fonctionnement et au développement ultérieur de l'ONU. La puissance militaire de la Russie est inférieure à celle des États-Unis ou de l'OTAN, mais elle est de loin supérieure à celle de l'Ukraine ou de la Pologne. La Russie n'est plus une superpuissance, mais elle reste une importante puissance régionale avec la plus grande armée, la plus vaste population et le plus vaste territoire d'Europe.

Si la Russie maintient le cap dans la poursuite d'une économie de marché et le développement d'institutions démocratiques, des effets stabilisateurs en découleront pour toute l'Europe de l'Est. Inversement, si la Russie est consumée par des mouvements autoritaires, l'hypernationalisme, l'isolationnisme, par des mouvements d'indépendance réussis dans son proche étranger, par la guerre civile ou par un coup militaire, c'est toute l'Europe qui en subira le contrecoup. Ces événements auront des effets négatifs sur la croissance économique, la stabilité politique, la résolution des conflits ethniques, et toute la promotion de la coopération internationale s'en trouvera affectée. En bref, il n'y a pas de tâche plus importante pour le Canada et la communauté internationale que celle de trouver un terrain d'entente harmonieux avec la Russie.

Il semblerait que l'Ouest dispose aujourd'hui d'un créneau propice à l'action qu'il devrait utiliser au maximum. La santé du président Eltsine est chancelante et celui-ci pourrait disparaître d'un moment à l'autre. S'il meurt ou s'il devient incapable de gérer les affaires de l'État, la constitution russe prévoit la tenue d'élections présidentielles à l'intérieur d'un délai de trois mois. Le gouvernement russe, en dépit de ses faiblesses, est aujourd'hui plus disposé à une coopération soutenue avec l'Ouest que tout autre successeur ne le sera peut-être dans l'avenir. S'il faut faire un effort sérieux pour se gagner l'appui de la Russie pour élargir l'OTAN, c'est maintenant qu'il faut agir. Un gouvernement post-Eltsine sera peut-être trop faible pour arriver à un accord. Il sera peut-être plutôt intéressé à jouer sur les peurs de la population russe qu'à chercher un accord.

La position de la Russie face à l'élargissement de l'OTAN

La politique déclarée de la Russie face à l'élargissement de l'OTAN est passée par trois stades différents. La première période de « lune de miel » se situe dans les années 1991-1993 qui ont suivi l'éclatement du régime soviétique à la fin de la Guerre froide. Les porte-parole russes ont souligné à l'époque leur volonté de coopérer avec l'OTAN et de respecter le droit souverain des États de l'Europe centrale de se joindre à l'OTAN s'ils le souhaitaient[39].

La deuxième période va de l'automne 1993 jusqu'au début de l'année 1996. Les autorités russes dénoncent alors l'OTAN comme un bloc militaire hostile, s'opposent avec acharnement à tout élargissement de l'OTAN quel qu'il soit, et menacent, s'il se produit, de prendre toute une série de contre-mesures. Parmi celles-ci, notons le retrait possible de la Russie du Traité FCE (Forces conventionnelles en Europe), le refus d'entériner les accords START II (Strategic Arms Reductions Talks), la volonté d'accélérer le processus d'intégration des États de la CEI, y compris la mise sur pied d'un bloc militaire intégré et le déploiement accru d'armes nucléaires tactiques le long des frontières russes occidentales.

La troisième période s'ouvre au printemps de 1996 avec les déclarations du ministre des Affaires étrangères russes, Evgueni Primakov, qui s'oppose davantage à ce que l'« infrastructure militaire de l'OTAN » soit rapprochée de la Russie qu'à l'élargissement de l'OTAN comme tel[40]. Cet important changement d'attitude pourrait ouvrir la porte à un accord formel ou informel où, en échange d'une entente, l'Ouest s'engagerait à ne pas déployer de troupes étrangères ou d'armes nucléaires tactiques sur le territoire des pays d'Europe de l'Est.

Plusieurs raisons font qu'il sera difficile d'en arriver à un accord qui soit mutuellement satisfaisant pour les deux parties. Celles-ci vont du refus possible ou de l'incapacité du gouvernement russe de s'entendre avec l'OTAN, selon des termes qu'elle jugera acceptables, jusqu'à l'opposition des nouveaux membres à accepter que de telles restrictions s'appliquent à leur souveraineté, en passant par la possibilité que les membres de l'OTAN eux-mêmes ne puissent s'entendre sur ce qui est acceptable ou non.

En dépit de ces importantes difficultés, il est impérieux d'obtenir la participation et l'assentiment de la Russie à la résolution constructive des problèmes cruciaux de sécurité internationale. Il faut éviter une rupture des relations avec la Russie et explorer toutes les avenues possibles pour en arriver à un accord. Si la Russie refuse ou ne peut trouver un terrain d'entente avec l'Ouest à ce sujet, cette réalité finira par s'imposer tôt ou tard. L'Ouest n'a rien à perdre à explorer en privé ce qui peut être conclu ou non avec Moscou.

Les divers scénarios d'approche avec la Russie

Fondamentalement, il existe quatre scénarios d'approche face à l'opposition de la Russie à l'élargissement de l'OTAN.

Un élargissement unilatéral et rapide

Des observateurs soulignent que l'histoire vieille de plusieurs siècles de l'expansionnisme russe, tout autant que les pressions militaires et économiques russes récentes sur les États aux frontières de l'ancienne Union soviétique, sont autant de preuves qu'il existe une menace directe à la sécurité en Europe. Cette menace, selon ces mêmes observateurs, devrait être endiguée à travers une forte détermination de puissance et de volonté occidentales. Afin de défendre l'Europe centrale et orientale contre ces visées russes, il faudrait rapidement procéder à l'élargissement de l'OTAN, d'autant qu'il serait moins dangereux de le faire maintenant, alors que la Russie éprouve aujourd'hui certaines difficultés, et non lorsqu'elle aura recouvré ses forces.

Quels sont les avantages de cette approche ? En faisant fi des objections russes, le problème de l'élargissement de l'OTAN pourrait être résolu plus rapidement. La Russie serait alors forcée d'abandonner son opposition et serait dans l'obligation de s'en accommoder. Une telle approche démontrerait l'unité de l'Occident et sa volonté d'aller de l'avant et contrecarrerait l'expansionnisme possible de la Russie dans cette zone de « vide de sécurité » est-européenne. Plus facile en l'absence de menace immédiate en Europe centrale, cet élargissement aurait des effets moins déstabilisateurs.

Quels sont les inconvénients de cette approche ? Un élargissement unilatéral qui ne tiendrait pas compte des inquiétudes russes pourrait fatalement heurter les éléments modérés au sein du gouvernement russe. Si on estime que le principal danger que représente la Russie ne vient pas de sa puissance militaire mais de sa faiblesse économique, et donc de la perspective de sa désintégration, alors cette première approche répond aux mauvaises questions et exacerbe la situation.

La conciliation et la persuasion

La double voie de la conciliation et de la persuasion suivie par l'OTAN vise à rassurer la Russie, car elle lie les questions d'élargissement aux efforts entrepris pour élaborer des mécanismes appropriés de consultation régulière avec la Russie, tout en lui reconnaissant un statut de grande puissance. En outre, on s'efforce de persuader Moscou qu'une OTAN post-Guerre froide n'est pas dirigée contre la Russie, qu'elle ne représente pas une menace militaire et qu'elle permet de renforcer tout à la fois la sécurité de ses membres et celle des autres en apportant une plus grande stabilité dans la région potentiellement volatile de l'Europe centrale et orientale.

Quels sont les avantages de cette approche ? Ce scénario tient compte des inquiétudes de Moscou. Il accorde au gouvernement russe une partie de ce qu'il réclame, c'est-à-dire la reconnaissance du statut de grande puissance, tout en lui permettant de faire connaître son point de vue à travers des mécanismes de consultation poussés. Il donne aussi du poids à la thèse selon laquelle l'OTAN ne doit plus être considérée comme une menace militaire directe. Cette approche prive la Russie d'un droit de veto sur les problèmes d'élargissement de l'OTAN et en permet l'exécution selon un rythme décidé par l'OTAN.

Y a-t-il des inconvénients à cette approche ? On peut toujours avancer qu'un tel scénario ne donnera pas satisfaction à la Russie. Il est difficile de persuader les décideurs politiques russes qu'il en va de leurs intérêts d'accepter l'élargissement de l'OTAN. Même si l'OTAN n'est pas une menace militaire pour la Russie, l'élargissement représente une véritable perte d'influence russe en Europe de l'Est et confirmerait d'une façon importante le déclin symbolique de la Russie. En l'absence de garanties de sécurité plus adéquates accordées à Moscou, l'élargissement de l'OTAN débouchera sur l'aliénation des éléments modérés russes et le renforcement des forces nationalistes à Moscou.

Des limitations volontaires sur les déploiements militaires de l'OTAN

Comme nous l'avons déjà noté, des indices permettent de croire que le gouvernement russe a modifié ses positions sur les questions de l'élargissement de l'OTAN. Plutôt que de déclarer leur opposition à toute forme d'élargissement, les décideurs politiques concentrent désormais leurs objections sur la question de l'extension des structures militaires de l'OTAN en Europe centrale et orientale. Cette évolution peut implicitement ouvrir la porte à un accord où, en échange

d'un acquiescement russe à l'élargissement, des restrictions occidentales seraient imposées sur les déploiements militaires en temps de paix ou encore sur le stationnement de troupes étrangères ou d'armes nucléaires en Europe centrale ou orientale. Bien que l'OTAN doive veiller à ne pas accorder un droit de veto à la Russie sur le « quand » et le « comment » de l'élargissement, il y a encore de l'espace pour manœuvrer et discuter des mesures qui pourraient rendre la vie plus facile aux Russes.

Quels sont les avantages de cette approche ? Elle stabilise les relations avec la Russie et permet de continuer la coopération sur d'importants problèmes de sécurité. Compte tenu de la faiblesse militaire russe et de l'incontestable supériorité des forces occidentales, il est inutile de déployer à l'avant les forces militaires de l'OTAN. Par ailleurs, celle-ci n'aurait qu'à rendre explicite ce qui est déjà implicite dans sa politique. Cela serait un bien faible prix à payer. En fait, une telle politique aurait un impact majeur dans la balance des forces politiques en Russie et sur l'ensemble de la coopération russe avec l'Occident. Si, dans la négociation, les restrictions de type militaire à appliquer à l'équilibre global des forces en Europe sont liées au nouveau rôle post-Guerre froide de l'OTAN, en vertu duquel on cherche à établir la sécurité à travers la coopération politique plutôt qu'à travers la confrontation, cela indiquerait que tous les États membres seraient égaux. Ainsi, ils participeraient tous aux institutions de l'OTAN et bénéficieraient des garanties complètes prévues au terme de l'article 5 du Traité de l'OTAN.

Quels sont les inconvénients de cette approche ? À tort ou à raison, les restrictions sur les déploiements militaires au sein des nouveaux pays membres seraient perçues par certains comme créant deux catégories d'États membres : ceux qui sont libres de recevoir ou d'accueillir des forces de l'OTAN sur leur territoire, et ceux qui ne le sont pas. Le besoin d'engager un dialogue approfondi avec Moscou sur ses inquiétudes et intérêts retardera l'élargissement de l'OTAN. Cela mènera à une véritable partie de poker coûteuse où les Russes réclameront davantage que ce que l'OTAN est prête à leur accorder. Les débats sur les types de limitations que les membres de l'OTAN seraient prêts à s'imposer risquent de diviser les membres de l'Alliance. Ces problèmes sont sans doute surmontables, mais ils ne le seront que difficilement.

Renoncer à l'élargissement

Une dernière option théorique qui semble, en pratique, peu réaliste, consisterait à abandonner l'idée de l'élargissement. Face aux objections russes et après

avoir mûrement réfléchi aux coûts et inconvénients potentiels d'un tel projet, l'OTAN pourrait choisir soit d'abandonner publiquement cette politique, soit plus probablement de la reporter aux calendes grecques.

Quels sont les avantages d'un tel scénario ? Une pareille approche ferait disparaître une pomme de discorde entre la Russie et l'Occident et permettrait de gagner du temps pour consolider les fragiles institutions de la démocratie et les économies de marché en voie d'établissement en Russie. On éviterait ainsi de nombreux problèmes et coûts qui vont de pair avec l'élargissement, encore qu'un grand vide subsisterait dans les structures européennes de sécurité.

Quels sont les inconvénients de cette approche ? Changer de tactique à une date aussi avancée alors qu'on s'est fréquemment engagé à ouvrir à d'autres le membership ne ferait que causer des torts irréparables à l'OTAN et sans doute ruiner sa crédibilité et son efficacité. Cela remettrait en cause la raison d'être même de l'OTAN, créerait l'indécision et sèmerait la confusion sur la capacité de l'Alliance à négocier avec Moscou, voire à résoudre tout autre problème de sécurité. Peut-être aurait-il été possible de renoncer à cette option en 1993 ou en 1994 sans provoquer d'irréparables dommages, mais il est aujourd'hui trop tard.

Les autres acteurs en Europe centrale et en Europe de l'Est

L'OTAN et l'Ukraine

Bien que l'on ait accordé beaucoup d'attention à la question du « comment » de nouveaux membres pourraient se joindre à l'OTAN, il serait tout aussi important de prévoir une saine stratégie pour les pays qui ne seront pas les premiers à se joindre à l'OTAN. D'une façon paradoxale, les États les plus susceptibles d'être rapidement admis – la Pologne, la Hongrie et la République tchèque – n'ont pas le plus besoin de garanties de sécurité. On reportera probablement à plus tard l'examen des candidatures des pays qui sont les plus vulnérables aux pressions russes.

La question de l'élargissement doit être étudiée avec soin et d'une façon efficace afin de ne pas heurter les intérêts de l'Ukraine. Si la Russie se sent menacée par la manière dont se fera l'élargissement, elle pourrait intensifier ses pressions sur les États de la CEI afin de mieux les intégrer militairement et économiquement. Jusqu'à maintenant, l'Ukraine a refusé de signer le Traité de sécurité militaire de Tachkent de 1992, qu'elle considère comme une alliance militaire dominée par Moscou et qui pourrait limiter sa souveraineté. Toutefois, personne ne sait si l'Ukraine pourra résister indéfiniment aux pressions russes.

La période de transition ukrainienne postcommuniste débute, et l'Ukraine reste vulnérable. Les réformes économiques sont à peine commencées dans ce pays, et de profonds clivages existent entre les nationalistes et les traditionalistes, entre les régions occidentale et orientale, et entre l'exécutif et le législatif. Depuis son élection à la présidence en juillet 1994, Leonid Kuchma a amélioré les relations avec Moscou, établi des liens plus étroits avec l'Ouest et stimulé des réformes économiques. Mais la stabilité de l'Ukraine est loin d'être assurée. La Russie peut rapidement faire monter la tension – bien qu'à certains coûts aussi pour elle – en privant l'Ukraine de gaz et de pétrole russes, en soutenant les mouvements séparatistes de Crimée en Ukraine orientale, voire en faisant appel au nombre important d'officiers russes au sein de l'armée ukrainienne.

L'émergence d'une Ukraine indépendante est l'une des conséquences géopolitiques les plus importantes depuis l'éclatement de l'Union soviétique. Il existe désormais une importante zone tampon entre la Russie et l'Europe de l'Est. Ce qui limite les ressources, l'économie et le bassin démographique de la puissance russe et exerce des contraintes sur la capacité russe de faire avancer ses forces militaires en Europe. Si d'importantes forces militaires russes devaient être stationnées en Ukraine, cela créerait beaucoup d'anxiété en Europe de l'Est et plus particulièrement en Pologne. Dans une telle éventualité, l'OTAN pourrait difficilement s'abstenir de déployer des forces à l'avant. Un tel développement créerait une spirale d'action-réaction et augmenterait la tension.

L'Ukraine est l'État le plus vaste et le plus peuplé, coincé entre l'Allemagne et la Russie. Si l'Ukraine reste stable politiquement et réalise des progrès économiques, cela aura un impact positif sur l'ensemble de la région. Inversement, si l'économie ukrainienne s'écroule, les tensions ethniques monteront, l'autoritarisme fera surface et toute la région avoisinante s'en trouvera affectée.

Toute escalade des tensions entre ces deux États risque de compliquer les relations entre l'Ouest et Moscou et d'entraver la capacité de l'Ouest à négocier avec la Russie. L'objectif reste pour l'Ouest celui de promouvoir la démocratie et la poursuite des réformes économiques en Russie. Ottawa partage le même point de vue, car il existe, au Canada, d'importants soutiens intérieurs en faveur de l'édification d'un État ukrainien bien gouverné. La détérioration des relations entre la Russie et l'Ukraine exacerberait les tensions au sein de l'OTAN puisque certains de ses membres, plus probablement le Canada, les États-Unis et l'Allemagne, souhaiteraient s'employer à garantir la souveraineté de l'Ukraine.

En ce qui concerne l'Ukraine, le Canada et l'OTAN devraient chercher à soutenir l'Ukraine dans ses efforts pour raffermir son indépendance, pour réformer son économie et pour démocratiser son système politique sans se mettre à dos la Russie.

D'une façon générale, les options politiques suivantes devraient être considérées :

- L'OTAN devrait s'en tenir à ses déclarations actuelles selon lesquelles tous les États européens ont le choix d'adhérer éventuellement à l'OTAN, y compris la Russie et l'Ukraine. Cette attitude empêcherait le durcissement des clivages actuels en Europe et fournirait à l'Ukraine des motifs additionnels à la poursuite de ses réformes politiques et économiques. Les Ukrainiens savent pertinemment que leur adhésion à l'OTAN fait partie d'un avenir lointain. De la même façon, ils savent aussi qu'abandonner leur politique de neutralité militaire heurterait de plein fouet leurs relations avec la Russie. L'OTAN doit convaincre la Russie qu'en laissant la porte ouverte à une adhésion de l'Ukraine, l'Ouest ne reste pas insensible aux liens historiques qui unissent l'Ukraine et la Russie ou aux inquiétudes russes en matière de sécurité.
- L'OTAN doit indiquer clairement à la Russie qu'elle ne transformera pas l'Ukraine en un rempart armé contre la Russie et qu'elle appuie le développement de liens économiques étroits entre les deux États, dans la mesure où tout cela est volontaire.
- L'élargissement de l'OTAN devrait se faire en parallèle avec le renforcement des institutions de sécurité paneuropéenne, telles l'OSCE et le Conseil de l'Europe, qui devraient inclure la Russie et l'Ukraine. Une telle formule empêchera l'émergence de divisions en Europe.
- Le Partenariat pour la Paix joue un rôle très important dans le développement de liens plus étroits entre tous les États exclus de la première vague des nouvelles adhésions à l'OTAN. Il empêche ainsi qu'ils ne soient isolés. Le PfP fut une belle réussite du développement de la coopération de l'Ukraine avec l'OTAN, et cet exemple ne le cède qu'à la Pologne en ce qui a trait au nombre d'exercices militaires tenus conjointement avec l'OTAN.
- L'Ukraine a proposé l'établissement d'une zone franche d'armements nucléaires en Europe centrale et orientale. Cette proposition peut constituer un mécanisme intéressant pour apaiser les inquiétudes russes face à un élargissement possible de l'OTAN. Celle-ci devrait étudier avec soin les mérites de cette proposition.

- L'Ukraine reçoit les conseils techniques et l'assistance économique en provenance du Canada, des États-Unis et d'autres pays de l'OTAN. Étant donné le poids substantiel de l'Ukraine en matière de stabilité militaire en Europe, elle devrait demeurer le principal bénéficiaire de l'assistance économique canadienne.
- La vulnérabilité constante de l'Ukraine, tout autant que la capacité de la Russie de la déstabiliser, obligent à trouver un mécanisme par lequel la Russie acceptera que l'Ukraine devienne membre de l'OTAN, rapidement et à un moindre coût.

La République tchèque, la Hongrie et la Pologne

Après plusieurs consultations et débats, un large consensus semble désormais exister quant aux pays qui seront admis. La convergence de points de vue est cependant beaucoup moins forte lorsqu'il s'agit de savoir comment rassurer les Russes et comment contourner leur opposition.

Les trois pays admissibles sont la République tchèque, la Hongrie et la Pologne. Ces États ont fait des progrès considérables dans la construction de systèmes politiques stables, pluralistes et démocratiques. Leur transformation en économies de marché est très avancée, et beaucoup a été fait pour résoudre les conflits de frontières ou les querelles ethniques avec leurs voisins. Ils s'emploient tous à promouvoir une plus grande transparence en matière de planification militaire et de gestion démocratique de leurs forces militaires, et une plus grande interopérabilité existe entre leurs forces et celles de l'OTAN. Du fait de leur position géographique, ces pays peuvent être défendus militairement, contribueraient à la sécurité de l'OTAN et leur admission à l'OTAN soulèverait beaucoup moins de difficultés que celle de l'Ukraine ou des Pays baltes. En outre, ces trois États insistent pour être rapidement admis au sein de l'OTAN.

Bien que ces pays souhaitent se prévaloir de certaines garanties pour faire face à la résurgence possible d'une Russie menaçante, d'autres raisons expliquent cette attitude. Ainsi, devenir membre devrait leur procurer d'importants avantages économiques, faciliter les investissements étrangers et éventuellement leur admission à l'Union européenne, ce qui, en retour, pourrait aussi renforcer leurs appels en faveur d'une plus grande assistance économique. Leur adhésion à l'OTAN revêt aussi une grande importance symbolique, puisque cela signifierait la répudiation des accords de Yalta et des politiques de la Guerre froide qui les ont durant quatre décennies confinés au rôle de sphère d'influence de l'Union soviétique.

Les leaders politiques de ces pays croient pouvoir retirer d'importants dividendes politiques personnels. En effet, leurs électorats y verront un important succès, et leur leadership en sera d'autant renforcé. De plus, l'adhésion à l'OTAN renforcera les institutions politiques intérieures de ces pays et améliorera leurs relations avec les pays voisins.

Le même consensus prévaut quant aux principes généraux qui guideront l'élargissement. On reconnaît qu'il y a des risques de déstabilisation pour les pays qui ne seront pas admis et on estime qu'il est inutile de provoquer la Russie. On conçoit donc la nécessité de prévoir un processus qui s'étende sur plusieurs années et qui soit transparent afin d'éviter les surprises et les déconvenues.

Même si le processus d'élargissement sera long, il est généralement admis qu'une décision claire sur « qui » sera admis et « quand » est promordiale. En agissant ainsi, on transforme peu à peu le débat acrimonieux en un dialogue plus productif.

La nature du compromis reste un problème à résoudre : faut-il accepter des restrictions sur le déploiement de troupes ou d'armes nucléaires sur les territoires des nouveaux membres en contrepartie d'un acquiescement russe ? Jusqu'à maintenant, l'OTAN conserve en la matière une totale liberté d'action. On tente tout à la fois de rassurer la Russie à l'effet que l'OTAN n'envisage pas de telles mesures, tout en conservant la liberté totale de déployer des forces en tout lieu nécessaire, si elle le juge à-propos.

Pour tenter d'obtenir l'appui de la Russie, l'OTAN pourrait envisager deux méthodes de restrictions. Dans la première méthode, des déclarations unilatérales pourraient être faites par les nouveaux membres. Ceux-ci préciseraient ainsi qu'ils n'accepteraient pas que soient déployées sur leur territoire des troupes étrangères ou des armes nucléaires. La seconde méthode consisterait en un engagement formel de l'OTAN à cet effet. La première méthode est plus facile à mettre en œuvre, mais elle rassurera moins les Russes.

Néanmoins, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne s'opposent farouchement à tout ce qui pourrait laisser entendre qu'ils ne sont pas des États à part entière ou pleinement souverains de l'OTAN. Cela rend donc plus difficile l'adoption de la seconde méthode par l'OTAN. Elle ne devrait pourtant pas être exclue.

Quels que soient les inquiétudes et les désirs des nouveaux membres, l'OTAN est tout de même dans une excellente position de marchandage. Hormis les questions d'adhésion à l'Union européenne, celle de l'élargissement de l'OTAN est le sujet de conversation le plus abordé. Pour les raisons que nous

venons d'évoquer, ces trois pays sont tous désireux d'adhérer rapidement à l'OTAN. Même si leur entrée devait être accompagnée de certaines restrictions susceptibles de leur déplaire, ils les accepteraient probablement tant et aussi longtemps qu'ils bénéficieraient des garanties complètes de l'Article 5 du Traité et qu'ils participeraient sur un pied d'égalité avec les autres pays aux délibérations politiques de l'Alliance.

Par contre, si des restrictions sont publiquement acceptées par l'OTAN, elles devront être expliquées et justifiées. *A priori*, rien n'indique que des restrictions sur des déploiements feraient de ces pays des États de second ordre. En deux mots, il s'agit de promouvoir la sécurité à travers la coopération plutôt qu'à travers la confrontation, d'établir un nouvel équilibre militaire et de prévoir des déploiements militaires appropriés selon les différentes régions géographiques d'Europe. L'égalité souveraine des membres de l'OTAN repose davantage sur leur participation aux organes décisionnels de l'OTAN et sur l'uniformité des garanties fournies par l'Article 5 que sur les modalités techniques particulières des déploiements militaires.

Les nouveaux membres ne seront peut-être pas enthousiasmés par ce type de raisonnement, mais il vaut mieux bénéficier d'un parapluie protecteur que de ne disposer d'aucune sécurité. Il ne s'agit pas de connaître leurs préférences mais bien de concevoir que les décisions de l'OTAN relèvent d'une stratégie productive et efficace dans ses négociations avec Moscou.

Dans l'ensemble, les perspectives suivantes devraient être considérées :

- il est dans l'intérêt du Canada d'appuyer le consensus en voie de formation quant à l'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne ;
- afin de réduire les incertitudes, d'accélérer le processus de planification et d'améliorer le dialogue avec la Russie, il est essentiel qu'une décision rapide intervienne quant aux pays à retenir et à leur date d'admission ;
- des discussions doivent être entreprises avec la Russie de façon à ce que les intérêts de toutes les parties soient protégés et que les dommages subis par la Russie soient restreints au minimum ;
- présentement, il faut éviter de céder aux arguments des pays est-européens voulant que des restrictions sur les déploiements militaires dans leur région les ravaleraient au statut de pays de seconde zone. L'OTAN doit conserver toutes ses cartes et étudier sérieusement un vaste éventail de mécanismes afin de rassurer les Russes et de les lier à la construction d'un nouveau système international. En dernière instance, il se peut que

des restrictions multilatérales sur les déploiements ne soient pas réalistes, mais on ne saurait les exclure d'emblée.

Les politiques roumaines et bulgares envers l'élargissement de l'OTAN

La Roumanie a, comme tous les autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO), clairement indiqué sa volonté de se joindre aux grandes institutions économiques et de sécurité de l'Europe occidentale. Sur le plan géographique, la Roumanie constitue le pont entre l'Europe du centre-est et les Balkans. Elle a pour voisines la Bulgarie, la Hongrie, la Moldavie, la Serbie et l'Ukraine.

La Roumanie a signé un accord d'association avec l'UE en février 1993. Elle a officiellement soumis sa candidature pour en devenir membre le 22 juin 1995. Membre du CCNA depuis sa création en 1991, elle a été le premier PECO à signer le P*f*P, le 26 janvier 1994. Elle participe aussi à l'IFOR en Bosnie-Herzégovine. Elle est aussi partenaire associé de l'UEO.

Un large consensus se dégage au sein des élites politiques et de la population sur la question du membership de la Roumanie dans l'OTAN. Lors d'un sondage, fait en décembre 1995, 94 % des personnes interrogées ont exprimé le souhait que la Roumanie devienne membre de l'OTAN en 1996[41]. Le gouvernement roumain a adopté une politique qui reflète ce consensus.

Sur le plan des litiges territoriaux ou des contentieux avec d'autres États, la Roumanie continue de faire problème, bien qu'elle ait récemment conclu certaines ententes avec la Hongrie. La question des territoires roumains (Bucovine et Bessarabie) qui furent cédés, dans le cadre du traité Ribbentrop-Molotov de 1939, à l'ancienne URSS, pourrait devenir une source de litiges avec l'Ukraine et la Moldavie. Cela pourrait d'ailleurs nuire à son éventuelle adhésion à l'OTAN. La Roumanie affirme, toutefois, qu'elle n'a pas de prétention sur ces territoires. Elle souhaite seulement que l'Ukraine, lorsqu'elle conclura une entente avec elle, condamnera ce traité[42]. La question du traitement de la minorité hongroise par la Roumanie a connu un début de solution avec la signature, en septembre 1996, d'un accord de compréhension, de coopération et de bon voisinage entre Budapest et Bucarest[43], tandis que deux autres accords sont en voie de négociation entre ces deux capitales[44]. En outre, le 12 septembre 1996, un « Accord destiné à améliorer la confiance et les mesures de sécurité » a été signé entre la Hongrie et la Roumanie.

L'argumentation roumaine pour adhérer à l'OTAN

Dans son programme de politique étrangère, le gouvernement roumain s'est fixé comme objectif majeur de répondre à toutes les conditions qu'exige l'intégration rapide de la Roumanie dans les institutions politiques, économiques et stratégiques européennes et euro-atlantiques. Lors d'une réunion du Conseil suprême de la défense de la Roumanie au mois de juin 1996, l'adhésion à l'OTAN est restée l'objectif stratégique prioritaire en matière de sécurité[45].

Lors de la présentation, en mai 1996, de son rapport à l'Assemblée de l'Atlantique Nord sur les nouvelles démocraties et l'élargissement de l'OTAN[46], Petre Roman a indiqué que l'adhésion à l'OTAN des PECO contribuerait à accélérer la transition et la reprise économiques de ces pays. De plus, le membership dans l'OTAN pourrait contribuer à la modernisation de ces sociétés tout en les arrimant fermement à l'Europe[47]. Dans le cas de la Roumanie, l'adhésion est indispensable pour « étendre la stabilité et la sécurité plus à l'Est[48] ». Roman rappelle que la Roumanie peut servir de pont entre l'OTAN élargie et l'Eurasie. Stratégiquement, la Roumanie « links the flanks of the region between the Baltic and the Agean Seas and between the Black and Adriatic Seas. As the conflict in ex-Yugoslavia has shown, any policy of containment of would-be conflicts in this region is out of the question without Romania[49]. » Le ministre de la Défense, pour sa part, estimait que son pays ne serait pas qu'un « consommateur » de sécurité, mais aussi un « producteur de sécurité[50] ».

Les Roumains sont convaincus qu'ils répondent aux principaux critères d'adhésion établis par l'OTAN. Sur le plan militaire, le ministre des Affaires étrangères roumain soulignait que son pays avait pris des mesures afin d'harmoniser son matériel militaire avec celui de l'OTAN[51]. Le ministre de la Défense, Gheoghe Tinca, rappelait, en novembre 1995, que les forces armées roumaines allaient s'adapter aux normes de l'Alliance et développer des systèmes logistiques de commandement et de gestion compatibles avec les moyens existant au sein de l'OTAN. Chacun est aussi conscient qu'il faut continuer à raffermir la mainmise civile sur les forces armées[52]. On estime que le P*f*P et la participation à l'IFOR constituent les voies les plus sûres vers l'adhésion à l'OTAN. La Roumanie a entrepris, au cours du printemps de 1996, des pourparlers avec l'OTAN qui devraient déboucher en 1997, espère-t-on, sur une invitation à l'adhésion.

En matière de procédure, la Roumanie craint que certains pays de la première vague tentent de bloquer son adhésion. Ce thème a été développé très clairement par le ministre de la Défense, Gheoghe Tinca[53]. Une telle attitude,

selon le président Iliescu, est contre-productive, car « to make now a forecast about the order of accession to NATO only means introducing elements of tension, of competition, among the countries in the European area[54] ». Le secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, lors de sa visite en Roumanie en mai 1996, a tenté de rassurer Bucarest en affirmant que chaque candidature serait traitée également.

Enfin, les Roumains rejettent l'argument voulant que la distance géographique puisse leur nuire. Le ministre des Affaires étrangères roumain a rappelé que ni la Grèce ni la Turquie n'avaient des frontières terrestres avec d'autres membres de l'Alliance.

Le débat intérieur bulgare

Voisine de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de la Roumanie, de la Yougoslavie (Serbie, Monténégro), de la Grèce et de la Turquie, la Bulgarie occupe une place géostratégique importante dans une des zones les plus troublées de l'Europe de l'après-Guerre froide. Ce pays est aussi proche des grandes lignes de communications maritimes (le Bosphore) et peut exercer son contrôle sur d'importants axes routiers et ferroviaires reliant l'Europe au Moyen-Orient et à l'Asie. Elle n'a, présentement, aucun contentieux territorial avec ses voisins. La Constitution ne reconnaît pas officiellement l'existence de minorités ethniques en Bulgarie. Toutefois, certaines dépêches font état de sévices subis par les « minorités » turque et rom.

La Bulgarie a été pendant de nombreuses années l'un des alliés les plus sûrs de l'ex-URSS. Depuis le démantèlement de celle-ci, la Bulgarie continue d'entretenir des relations plutôt cordiales avec elle. Ces deux pays maintiennent des relations politiques, militaires et économiques importantes[55]. De plus, ils partagent un héritage culturel et religieux commun.

La Bulgarie a signé, en mars 1993, un accord d'association avec l'Union européenne qui est entré en vigueur au début de 1995. Par ailleurs, en décembre de la même année, elle soumettait sa demande pour en devenir membre. Elle était aussi admise, en 1994, comme membre associé au sein de l'Union de l'Europe occidentale.

La Bulgarie est membre du Conseil de coopération Nord-Atlantique et fut l'un des premiers signataires du Partenariat pour la Paix. Au contraire d'autres PECO, la Bulgarie reste la seule à ne pas avoir clairement indiqué son intention de devenir membre de l'OTAN. Pourtant, selon les déclarations de l'ancien président du comité de l'Assemblée nationale bulgare pour la sécurité, faites en

mars 1995, il existerait un consensus des élites politiques quant à sa future adhésion. Ce consensus contrasterait d'ailleurs avec les profondes divergences au sein de ces mêmes élites sur les réformes économiques[56].

La lecture des déclarations officielles ainsi que des éditoriaux et commentaires dans les médias bulgares permettent de percevoir deux grandes tendances qui divisent les élites politiques bulgares sur cette question. Les représentants de la première tendance, dont le plus important membre est le président Jelev, voudraient que la Bulgarie exprime clairement sa volonté de devenir membre de l'Alliance avec toutes les obligations qui en découlent. Les seconds, auxquels est associé le premier ministre Videnov, ne sont pas foncièrement hostiles à l'adhésion de la Bulgarie à l'OTAN, mais veulent, avant tout, en soupeser les avantages et les inconvénients ainsi que les réactions de Moscou face à cette éventualité[57]. Ils veulent voir la direction que prendront les réformes de l'OTAN. Il faut aussi mentionner l'existence d'un courant neutraliste.

Dans l'éventualité où la Bulgarie deviendrait membre de l'OTAN, la question du déploiement éventuel de troupes et d'armes nucléaires tactiques sur le territoire national deviendrait un sujet d'inquiétudes et de débats. Par exemple, le président du Comité de l'Assemblée nationale sur la sécurité estime qu'il n'est pas question pour la Bulgarie d'accepter de tels déploiements. Au lieu de renforcer la sécurité, ces mesures, selon lui, ne feraient qu'augmenter l'insécurité. D'ailleurs, la Bulgarie, lorsqu'elle était membre de l'OTV (Organisation du traité de Varsovie), n'a jamais autorisé le stationnement de troupes ou d'armes étrangères sur son territoire[58]. Pour sa part, le président Jelev croit que la Bulgarie devrait, en cas d'adhésion, accepter les conditions exigées par l'OTAN[59].

Au début de l'année 1996, il semblait que le ministre bulgare des Affaires étrangères ne considérait pas cette adhésion comme faisant partie de son ordre du jour politique[60]. Par contre, la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale bulgare se prononçait en faveur de l'adhésion de la Bulgarie à l'OTAN[61]. De plus, le gouvernement laissait savoir, en février 1996, qu'il était prêt à s'engager dans un « dialogue intensif » avec l'OTAN, mais que cela ne signifiait pas que la Bulgarie demanderait d'en faire partie[62]. La Bulgarie a présenté à l'OTAN, en avril, un document à cette fin. Le dialogue, amorcé en avril, s'est poursuivi en mai et devait reprendre à l'automne de 1996.

Les élites politiques bulgares restent à l'affût de l'attitude de Moscou. Le président Jelev a rappelé à plusieurs reprises que la Bulgarie ne se laisserait pas dicter la conduite qu'elle devait avoir sur les questions de souveraineté et de sécurité. Le président de l'Assemblée nationale n'en a pas moins inquiété plusieurs en déclarant, lors de sa visite à Moscou au printemps de 1996, qu'il

partageait les vues russes face à l'élargissement de l'OTAN. L'invitation russe faite à la Bulgarie de se joindre au traité d'intégration entre la Russie, le Bélarus, le Kazakhstan et le Kirghizistan, lancée par le président Eltsine le 29 mars 1996, a suscité une vive réaction du gouvernement bulgare. Ce dernier affirma qu'il n'avait jamais eu l'intention de signer ce traité d'union, même s'il cherche à intensifier ses relations bilatérales avec la Russie[63].

La Bulgarie reste présentement le seul ancien membre du pacte de Varsovie sans politique bien définie à l'égard de l'élargissement de l'OTAN. Lors de sa visite en Bulgarie en mai 1996, le secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, a pu constater ce fait après diverses rencontres avec les représentants des partis et mouvements politiques bulgares. Cette absence de politique sur le sujet continue d'exaspérer le président Jelev. Il a signalé que cela pouvait nuire à la sécurité du pays et miner ses chances d'être invité à devenir membre de l'Alliance atlantique.

L'absence d'une position bulgare bien définie sur l'élargissement et le membership dans l'OTAN ne semble toutefois pas affecter l'engagement actuel et la participation future de la Bulgarie au Partenariat pour la Paix. Au cours des 3 prochaines années, les Bulgares participeront à plus de 300 projets dans 18 domaines différents, dont la tenue d'exercices militaires.

Les États baltes

Pendant plus de cinquante ans, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont partagé le même destin en tant que républiques soviétiques. Malgré le fait que ces trois pays aient des populations, des langues et des cultures différentes, les Baltes partagent un espace géostratégique commun qui leur font comprendre qu'il est plus avantageux d'agir de manière coordonnée qu'isolément sur les questions économiques, de politique étrangère et de sécurité. La question de l'élargissement de l'OTAN constitue l'un des plus éloquents exemples de cette volonté de coordination et de collaboration entre Estoniens, Lettons et Lituaniens[64].

Après avoir recouvré leur indépendance en 1991, ces trois pays ont consacré l'essentiel de leurs énergies et de leurs ressources matérielles et humaines au développement d'une économie de marché viable et à l'affermissement des assises démocratiques de leur système politique respectif. Sur le plan de la sécurité, les États baltes ont dû créer de toutes pièces des forces de défense territoriale modestes sur les plans des effectifs et de l'équipement militaire[65]. Par ailleurs, ils devaient négocier le retrait des troupes russes se trouvant encore sur leur territoire[66].

Les trois États ont décidé de coopérer étroitement sur les questions de sécurité et de politique étrangère. Avant même qu'ils n'aient recouvré leur indépendance, ils avaient signé, en 1990, une déclaration sur la coopération et la coordination de leur politique étrangère et de sécurité. L'année suivante, ils mirent en place le Conseil baltique. En 1994, les gouvernements de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie se sont entendus pour créer un Bataillon balte de maintien de la paix (BALTBAT).

La volonté d'intégration des États baltes dans les institutions économiques et de sécurité européennes et euro-atlantiques doit être comprise comme une profession de foi envers les valeurs occidentales. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont déjà entrepris des démarches dans ce sens en signant des accords d'association avec l'Union européenne et en devenant partenaires associés au sein de l'Union de l'Europe occidentale. Ils sont aussi membres du Conseil de l'Europe et du Conseil de coopération Nord-Atlantique. Ils participent activement au Partenariat pour la Paix. Ils collaborent avec l'OTAN, au sein de l'IFOR, au rétablissement de la paix en Bosnie-Herzégovine[67].

L'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN reste pour les trois États la grande priorité de politique étrangère et de sécurité[68]. Le président Meri d'Estonie a d'ailleurs rappelé, lors de sa visite aux États-Unis en compagnie des présidents de la Lettonie et de la Lituanie, que « By becoming a part of these two institutions, we seek to re-establish our place in the family of Western nations, to which we always have, and will always belong. » Nonobstant le partage de valeurs communes avec les pays occidentaux, les États baltes recherchent aussi des garanties de sécurité leur permettant de faire un tant soit peu le contrepoids face à leur puissant voisin russe.

Les Pays baltes entre la Russie et l'OTAN

La Russie est perçue par les États baltes comme la plus grande menace à leur sécurité. Même si la démocratie semble s'implanter tant bien que mal en Russie, elle n'est peut-être pas encore totalement exempte de certains soubresauts « impériaux ». Les Baltes savent très bien que la Russie pourrait les envahir facilement et rapidement.

La présence d'une forte minorité russe sur les territoires de l'Estonie et de la Lettonie continue d'être une pomme de discorde entre ces pays et la Russie[69]. Le président Ulmanis de Lettonie a noté que la solution à cette question constitue un des préalables à l'admission dans l'Alliance[70]. Il existe aussi quelques contentieux territoriaux qui font l'objet de négociations entre la Russie et

les États baltes. Par exemple, Russes et Estoniens ne s'entendent pas sur le tracé définitif des frontières dans les régions de Narva et de Petchora. La question du transit de troupes et de matériel militaire russes en route vers l'enclave de Kaliningrad (Königsberg) sur le territoire lituanien a suscité et risque encore de susciter des tensions entre la Russie et la Lituanie.

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont très conscients du fait qu'ils ne peuvent, à eux seuls, assurer adéquatement leur sécurité face à leur puissant voisin russe. Ils restent toujours dépendants de la Russie pour leur énergie et leurs matières premières. La Russie a d'ailleurs profité dans le passé de cette dépendance pour faire des pressions économiques et politiques sur les États baltes. Dans une conjoncture politique ou sécuritaire tendue, il est prévisible que la Russie n'hésiterait pas à y recourir encore une fois.

Ces inquiétudes ne font que renforcer chez les Baltes leur désir de se joindre à l'OTAN. Selon un représentant du ministère des Affaires étrangères estonien, l'hostilité de Moscou face à l'élargissement de l'OTAN aux Pays baltes démontre que « Moscow has not given up the idea of getting back the Baltics and the Kremlin realizes this would be very difficult after the three accede to the Alliance[71] ». Tallinn, Riga et Vilnius s'inquiètent de l'augmentation des effectifs militaires russes dans la région de Pskov proche des frontières avec les États baltes. Le ministère des Affaires étrangères de Lettonie a rappelé que la volonté du pays de devenir membre de l'OTAN

> *is dictated by its efforts to increase the Euro-atlantic security and stability zone, and is not targeted against any other country. Hence, Latvia expresses its deep concern about the possible increase of the military power of Russia in the region*[72].

Pour l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, Moscou devrait percevoir l'élargissement de l'OTAN vers les États baltes non pas comme une menace à sa sécurité, mais plutôt comme un facteur important pour assurer la stabilité et la sécurité de la région. Par exemple, le ministre de la Défense estonien soulignait, en septembre 1995, que

> *the expansion of NATO is not only in the interests of the Baltic states but also of Russia, because it would mean a network of stable countries at the Western border of Russia, creating favourable opportunities for Russia's economic integration into Western Europe and guaranteeing a security zone at the vicinity of the Russian border*[73].

En avril 1996, les États baltes ont reçu la visite du secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana. Ce dernier a reconnu leurs efforts dans le Partenariat pour la Paix et l'IFOR. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont présenté à l'OTAN les documents de discussion devant déboucher éventuellement sur une invitation à devenir membre de l'Alliance. Les Baltes aimeraient faire partie de la

première vague d'adhésion, mais restent réalistes. La visite des présidents estonien, letton et lituanien aux États-Unis, en juin 1996, faisait partie du plan des Baltes pour promouvoir leur candidature auprès de l'OTAN. Ils ont obtenu un demi-succès, car la Chambre des représentants a voté en juillet une loi rajoutant les États baltes au groupe de Visegrad comme candidats à l'adhésion. Le président Clinton a reconnu leurs efforts pour se conformer aux critères de l'OTAN, mais s'est bien gardé de se commettre sur leurs chances d'être dans le peloton des nouveaux admis. Le président Eltsine avait d'ailleurs fait parvenir une lettre au président Clinton dans laquelle il rappelait que la Russie rejetait catégoriquement la possibilité du membership des États baltes dans l'OTAN, tout en mentionnant qu'il y avait encore plusieurs violations des droits de la minorité russe dans ces pays.

Il ne fait aucun doute que les États baltes ont clairement exprimé leur volonté d'être intégrés dans les structures économiques et sécuritaires européennes et euro-atlantiques. Malheureusement, leur situation géographique et les pressions de Moscou pourraient influencer plusieurs des membres actuels de l'OTAN, dont plusieurs puissances européennes, à jouer d'extrême prudence dans ce dossier. Moscou ne s'oppose pas à l'entrée des États baltes dans l'Union européenne, mais reste ferme dans son opposition à leur entrée dans l'OTAN.

Le débat sur l'élargissement de l'OTAN

Bien que l'élargissement de l'OTAN soit considéré par plusieurs comme un fait accompli – il ne s'agit plus de savoir s'il aura lieu mais plutôt quand il aura lieu –, il est néanmoins essentiel d'en comprendre les éléments les plus vitaux. Les modalités de l'élargissement sont encore problématiques. Les objections soulevées traduisent d'ailleurs bien les obstacles qui restent à franchir si l'on veut réussir cet élargissement.

Quelle importance l'élargissement a-t-il ?

Il est facile de considérer l'élargissement de l'OTAN comme quelque chose qui va de soi. La myopie est aussi un défaut. On ne saurait donc se concentrer exclusivement sur la question de l'élargissement au détriment d'autres facteurs. Les principales critiques à l'égard de l'élargissement de l'OTAN peuvent être résumées ainsi :

- L'élargissement de l'OTAN est un exemple patent de faux-fuyant : des gouvernements s'accrochent à la création ou à la réforme de structures institutionnelles comme panacée à la résolution des problèmes anticipés de sécurité contemporaine. On crée ainsi l'illusion de l'action ou du progrès. Philip Zelikow utilise l'image du « masque des institutions » pour décrire ce phénomène[74]. Il s'agit d'un théâtre où l'on s'emploie à décrire les structures organisationnelles particulières au lieu de se centrer sur les véritables problèmes de sécurité.
- Les institutions ne sont pas des entités décisionnelles, seuls les États qui les composent le sont. Les institutions sont des instruments d'actions communes, et il dépend des États membres de les utiliser ou non. Les changements institutionnels, les processus d'adaptation, de restructuration ou d'élargissement sont certes importants, mais ce qui l'est encore plus, c'est la nature des relations politiques qui existent entre les membres ou la communauté des intérêts qui les sous-tend. Si ces facteurs n'existent pas, les institutions restent paralysées.
- L'élargissement de l'OTAN est un faux problème à comparer aux autres problèmes urgents d'importance transatlantique, à savoir la prolifération des armes classiques et de destruction massive, l'avenir incertain de la transition démocratique en Russie ou au sein d'autres pays de l'ancienne Union soviétique, le développement de politiques communes à l'endroit du Proche-Orient, d'Afrique du Nord et de la Chine, ainsi que le problème de la consolidation de la paix dans les Balkans.

Bien que ces avertissements soient utiles, beaucoup de raisons expliquent pourquoi la question de l'élargissement de l'OTAN retient aujourd'hui tant d'attention. L'OTAN est l'institution de sécurité centrale à l'intérieur de la zone transatlantique. Tout changement, y compris l'élargissement, reflétera l'état des relations entre les démocraties occidentales et définira la nature même des rapports de sécurité à l'intérieur de cette zone. La question reste donc cruciale en ce qui a trait à l'environnement post-Guerre froide que l'on entend définir pour cette zone.

L'argumentation anti-élargissement

Les objections soulevées contre l'élargissement de l'OTAN illustrent abondamment les éléments du débat à considérer dans toute analyse sur les modalités de l'élargissement. Les arguments de poids sont les suivants : l'élargissement va

bouleverser nos rapports avec la Russie, affaiblira l'Alliance, divisera l'Europe et entraînera des coûts élevés.

L'élargissement va bouleverser nos rapports avec la Russie

Les opposants à l'élargissement mettent l'accent sur les réactions russes et les conséquences négatives qui pourraient en découler pour les relations Est-Ouest. De ce point de vue, l'élargissement de l'OTAN pourrait :

- compromettre les accords diplomatiques actuels et futurs, tels les accords FCE et START II, ainsi que la coopération sur un vaste éventail de sujets économiques ou de politique internationale ;
- provoquer les sentiments nationalistes et affaiblir les forces démocratiques en Russie ;
- exacerber le sentiment d'isolationnisme et d'ostracisme russe[75], ce qui entraînerait une politique russe plus agressive au sein de la CEI, en Europe centrale, dans les régions baltiques et en Asie centrale ;
- mener à une plus grande dépendance de la Russie qui, pour assurer sa sécurité, s'en remettra davantage à des armes nucléaires tactiques ou stratégiques.

Les opposants soulèvent aussi la question plus générale de savoir si l'élargissement accroîtra plutôt qu'il n'affaiblira la tension et l'instabilité dans la région eurasiatique. Le risque le plus grave est la « perte » de la Russie aux mains des éléments antidémocratiques et antiréformistes[76]. Ceux qui défendent la thèse de « la Russie d'abord » estiment que le coût de l'élargissement est trop élevé, car l'impératif sécuritaire déterminant est d'abord le cours des événements en Russie.

L'élargissement affaiblira l'Alliance

Ceux qui estiment que l'élargissement affaiblira l'Alliance fondent leur thèse sur les arguments suivants :

- on importera de la sorte des rivalités et des conflits nouveaux au sein de l'Alliance, y compris des querelles ethniques ou à caractère territorial ;
- on rendra plus pénible la possibilité d'en arriver à un consensus au sein de l'OTAN ;
- on créera de toutes pièces des demandes de nature organisationnelle qui retiendront l'attention du personnel de l'OTAN au détriment de problèmes plus urgents ;

– on multipliera les tensions sur des questions d'exécution tout comme cela s'est passé à propos du programme du PfP[77] ;
– on entamera sérieusement la crédibilité des garanties de sécurité de l'Alliance et on compliquera inutilement les aspects pratiques du parapluie de la dissuasion nucléaire américaine élargie à l'Europe centrale.

L'élargissement divisera l'Europe

Les opposants soulignent aussi qu'en admettant certains pays plutôt que d'autres, on créera une nouvelle ligne de division en Europe, une nouvelle frontière entre les pays privilégiés et ceux qui ne le sont pas. Comme l'a souligné Robert Hunter, ambassadeur américain à l'OTAN : « Pourquoi tirer une ligne à travers l'Europe alors qu'elle ne correspondrait à aucun but fonctionnel[78] ? »

La question des coûts

Enfin, les opposants insistent sur le fait que les coûts monétaires d'absorption de nouveaux pays au sein de l'OTAN seront beaucoup plus élevés que ce que les gouvernements seront prêts à payer. Les coûts de développement d'infrastructure, d'interopérabilité et d'une capacité de défense crédible pourraient, selon le Bureau du budget du Congrès américain, se situer entre 60 et 125 milliards de dollars[79].

À la suite d'un tel examen de la situation, les opposants à l'élargissement concluent finalement à deux choses. En premier lieu, l'Alliance devrait renoncer à son élargissement et s'en tenir à la fonction de défense collective pour assurer la sécurité actuelle de ses membres, ou, en second lieu, elle ne devrait s'élargir que « si les circonstances stratégiques le justifient[80] ». De telles circonstances impliqueraient le retour à une Russie menaçante. Dans l'ensemble, l'OTAN devrait donc se limiter à son rôle d'instrument géopolitique, c'est-à-dire servir de rempart contre la réapparition d'une menace en provenance de l'Est.

L'argumentation pro-élargissement

L'argumentation peut être décomposée en trois volets. L'élargissement va renforcer les chances de paix et de stabilité en Europe centrale et orientale, atténuera les risques qu'on en revienne à une politique traditionnelle de comportements fondés sur l'équilibre des forces en Europe centrale et orientale, et se traduira par des gains politiques importants tout à la fois pour l'Alliance et ses nouveaux membres.

Le renforcement de la stabilité en Europe centrale et orientale

Les tenants de l'élargissement estiment qu'une telle politique servira de contrefort ou de frein aux conflits territoriaux, intra-étatiques et internes en Europe centrale et orientale, en plus de consolider les démocraties naissantes dans cette région. Ce processus se fera à travers :

– la mise en œuvre de standards politiques communs auxquels les nouveaux membres devront se soumettre, à savoir des institutions et des pratiques politiques démocratiques, un dossier transparent sur les droits de la personne, le respect des minorités, de la liberté de presse et de l'inviolabilité des frontières ;
– l'établissement de liens politiques et économiques renforcés et en parallèle avec le processus d'intégration en cours en Europe occidentale ;
– le recours à l'OTAN comme forum de gestion des conflits et comme instrument de communication pour les décideurs régionaux, et le renforcement des opérations communes de planification et de la transparence militaire. Tous ces aspects devraient servir de frein à l'escalade des conflits régionaux[81] ;
– l'encouragement donné aux nouveaux membres de se conformer à des normes de comportement externes et internes.

Empêcher le retour aux comportements fondés sur l'équilibre des forces

L'élargissement devrait prévenir le retour à des comportements fondés sur le traditionnel équilibre des forces en Europe centrale et orientale. Les rivalités entre les grandes puissances ont de tout temps été une source de conflits dans cette région. En outre, le principal mécanisme de sécurité pour les petits États a été d'avoir recours à des ententes de sécurité bilatérales. En conséquence, des conflits locaux se sont étendus dans la mesure où les grandes puissances ont soutenu leurs alliés[82]. L'élargissement de l'OTAN devrait fournir un niveau de sécurité qui découragera le retour à de telles politiques qui contiennent en germe, pour des raisons géopolitiques, des risques d'escalade indus. En cas de non-élargissement, ces États n'auront d'autre choix que celui de s'en remettre à des accords de sécurité bilatéraux, ce qui serait une répétition du passé avec l'existence de relations imbriquées des petites et grandes puissances dans la région. À nouveau, des tensions dans la région pourraient faire éclater une guerre entre les grandes puissances, ce qui menacerait l'avenir de la coopération multilatérale, voire la paix sur le continent.

Les gains politiques escomptés : nouvel essor, confirmation de principes et consolidation

Les gains escomptés par les tenants de l'élargissement de l'OTAN peuvent être résumés simplement. L'élargissement :

- va régénérer l'Alliance et bien marquer l'importance qu'elle attache aux nouveaux problèmes de sécurité. L'organisation justifiera ainsi son existence par sa pertinence aux nouvelles réalités ;
- augmentera sa crédibilité comme institution de sécurité des États démocratiques occidentaux et comme instrument d'expression d'une communauté nord-atlantique grandissante ;
- sera, s'il échoue, un gâchis, faute de n'avoir pu mettre à profit la fin de la Guerre froide car, comme l'a noté l'ancien secrétaire général Willy Claes, l'OTAN ne devrait pas « dilapider ce moment historique de pouvoir arrimer à l'Ouest d'une façon permanente les démocraties d'Europe centrale et orientale[83] » ;
- sera une confirmation de la fidélité occidentale à ses propres principes. Ce serait un affront à ces mêmes principes si les membres de l'OTAN n'arrivaient pas à admettre de nouveaux membres pacifiques et démocratiques qui tendent la main ;
- renforcera la position de l'Alliance dans l'hypothèse du retour d'une Russie menaçante ou d'une menace de conflit en périphérie du territoire européen.

Que répondre aux tenants du non-élargissement ?

L'élargissement ne met pas en cause l'avenir de la Russie

Les tenants de l'élargissement reconnaissent que de faire preuve de trop de mansuétude à l'endroit de la Russie risque de mener à une paralysie occidentale ainsi qu'à l'échec de politiques conformes aux intérêts occidentaux. Tout en prenant en compte le fait qu'il soit inutile d'agir d'une façon maladroite à l'endroit des Russes, on devrait envisager l'élargissement selon les hypothèses sous-jacentes suivantes :

- le cours des événements en Russie échappe largement au contrôle des Occidentaux ;
- il faut situer le problème de l'élargissement dans le contexte plus vaste des problèmes auxquels sont confrontés les Russes. Ainsi, il devrait être possible d'adoucir les aspects les plus virulents de cette question si l'on tient compte des inquiétudes russes face aux différentes modalités d'élargissement, de la participation des Russes aux dialogues de sécurité européens et des éléments d'instabilité et de conflit dans les zones de leur « proche-étranger » ;
- il n'est pas dans l'intérêt de la Russie de s'opposer farouchement à l'élargissement de l'Alliance, car elle peut, en échange, en retirer des bénéfices tangibles ;
- la Russie partage avec l'Occident un point d'intérêt commun dans la région d'Europe centrale et orientale : « Aucun pays, et non le moindre la Russie, ne souhaite voir l'Europe centrale être déstabilisée par des nationalismes extrêmes, des rivalités politiques ou par une instabilité politique ou économique accrue[84]. »

Tout cela ne signifie pas que les Russes se réjouissent à la perspective de voir les frontières qu'ils ont érigées contre un ennemi potentiel être repoussées plus à l'est (vu de l'Occident), mais tout simplement que leurs réactions ne seront peut-être pas aussi inflexibles que certains le prétendent.

L'élargissement n'affaiblira pas l'Alliance

Il n'est pas dans les intérêts des membres de voir l'OTAN être affaiblie par des divisions internes ou être paralysée, faute de ne pouvoir obtenir un consensus, si un grand nombre de gouvernements sont concernés par une décision. Cette hypothèse apparaît cependant hautement improbable pour les motifs suivants :

- à cause des critères d'admission à l'OTAN, peu de nouveaux pays seront aux prises, si jamais ils le sont, avec des conflits ethniques ou des problèmes territoriaux avec leurs voisins ;
- les querelles en cours entre les membres ne mèneront pas nécessairement à une OTAN inefficace, comme le conflit gréco-turc l'a démontré ;
- tout conflit qui éclate à l'intérieur ou l'extérieur de l'Alliance restera, pour elle, un défi ;
- les nouveaux membres partageront des intérêts communs, les mêmes valeurs et les mêmes buts que ceux qui ont toujours été à la base des processus décisionnels collectifs dans le passé ;
- les nouveaux membres ont intérêt à ce que l'Alliance demeure efficace et n'ont pas de raisons de s'engager dans une politique d'obstruction ;

– les élargissements passés n'ont pas entamé la capacité de décision collective de l'Alliance.

L'élargissement maintiendra à un strict minimum les nouvelles lignes de division en Europe

S'il est vrai que l'élargissement créera de nouvelles lignes de division en Europe entre ceux qui font partie de l'OTAN et ceux qui n'en font pas partie, il est tout aussi vrai que si rien n'est fait, on maintiendra la ligne de division actuelle. Et cette vieille division, due à des circonstances exceptionnelles, est plus profonde sur les plans politique, militaire et économique que toute autre nouvelle ligne qui pourrait être tracée. En bref, l'élargissement ne créera pas une ligne de division aussi significative que celle qui existait durant la Guerre froide. En outre, des clivages continueront d'exister entre les États membres de l'UE et ceux qui ne le sont pas, entre les pays autrefois membres du pacte de Varsovie et l'ancienne Union soviétique et entre les pays riches et pauvres de l'Europe.

Les coûts de l'élargissement ne sont pas rédhibitoires

Les inquiétudes au sujet des coûts reliés à l'élargissement de l'OTAN sont fondées sur des considérations passées qui impliquaient l'existence d'un haut degré de préparation militaire nécessaire en vue de dissuader une agression ou pour la repousser. Dans le contexte de l'environnement actuel européen, cela n'est pas nécessaire et les membres de l'OTAN devraient par conséquent assumer les coûts de programmes militaires beaucoup moins ambitieux, comme celui de prêter assistance à leurs membres en cas de conflit. Selon une étude récente, les coûts reliés à l'élargissement pourraient être maintenus à 42 milliards de dollars, somme étalée sur 10 ou 15 ans, 19 % de ces coûts devant être réglés par les nouveaux membres[15].

« Plus tard » signifiera « jamais »

Renoncer aujourd'hui à l'élargissement, sous prétexte que la menace est ambiguë ou que l'environnement de sécurité est flou, ne rendra ni plus facile ni plus efficace l'élargissement de l'OTAN. Dans l'avenir, on disposera sans doute de peu de temps pour absorber de nouveaux membres ou pour développer des relations de travail entre les niveaux politiques et militaires. En outre, les décideurs pourraient très bien être dissuadés d'une telle initiative, en temps de crise, de peur de provoquer la Russie. Si l'on hésite aujourd'hui à élargir l'OTAN à cause de la résistance de la puissance russe à un tel projet, il y aura encore

beaucoup plus d'hésitations, demain, si on doit faire face à une Russie plus puissante.

La mise en œuvre de l'élargissement

Lors du sommet de Bruxelles en janvier 1994, les chefs d'État et de gouvernement se sont félicités de la décision de principe d'élargir l'OTAN. Le 5 décembre 1995, on remettait au Conseil de l'OTAN une étude interne sur l'élargissement de l'OTAN. Ce rapport reconnaît les considérations que nous avons soulevées plus haut. L'élargissement étant désormais une certitude, le débat est passé des mérites d'une telle action aux modalités proprement dites de l'élargissement. Ces discussions font état de tous les problèmes dont il faut tenir compte pour mettre en œuvre cet élargissement. Celui-ci :

- doit être mis en œuvre de manière à réduire au minimum les inquiétudes russes ;
- ne doit pas compromettre la cohésion, l'efficacité ou le principe de l'égalité des membres de l'Alliance ;
- ne doit pas comporter des coûts économiques élevés ;
- doit être fait en parallèle avec les autres efforts destinés à construire ou à renforcer les liens transatlantiques ;
- doit comprendre dans la planification de sa mise en œuvre des initiatives concrètes pour les pays non membres de l'Europe de l'Est, en particulier l'Ukraine.

Atténuer les inquiétudes russes

Bien que la Russie ne dispose pas d'un droit de veto face à l'élargissement de l'OTAN, il serait maladroit de ne pas tenter d'apaiser ses inquiétudes en la matière. Comme nous l'avons souligné auparavant, les coûts liés à l'aliénation ou à l'apparition d'une Russie hostile seraient considérables. Même si une acceptation russe de l'élargissement de l'OTAN se faisait à contrecœur – elle sera de toute façon universellement condamnée à l'intérieur –, elle devrait être accompagnée de concessions concrètes à l'égard de Moscou. Afin de diminuer les risques de confrontation avec la Russie, l'OTAN devrait proposer les mesures suivantes :

a) négocier avec la Russie sur un ensemble de niveaux

- l'OTAN doit offrir à la Russie un partenariat stratégique sous la forme d'un traité OTAN/Russie de coopération politique et de sécurité ;
- il faut commettre la Russie d'une manière globale à travers une association plus étroite dans le G7 ;
- il faut commettre la Russie sur une base régionale à travers l'OSCE et le PfP ;

b) renforcer les dispositifs institutionnels et les accords de coopération

- des mesures doivent être prises pour renforcer l'OSCE ;
- la coopération entre les autorités militaires russes et celles de l'OTAN doit être élargie ;

c) limiter au minimum les déploiements à l'avant de l'infrastructure ou des ressources militaires de l'OTAN ;

- l'OTAN devrait officiellement déclarer, et en faire un préalable d'élargissement, qu'aucun système d'armes nucléaires ne sera déployé à l'avant ;
- il ne devrait y avoir aucun stationnement à l'avant de troupes militaires de l'OTAN ;
- il faut limiter chez les nouveaux membres l'extension du développement de l'infrastructure militaire de l'OTAN ;
- l'intégration des nouveaux membres dans la structure militaire de l'OTAN devrait se faire par étapes.

d) mettre en œuvre de nouvelles mesures de maîtrise des armements ;

- les membres de l'OTAN devraient proposer un nouveau round de négociations sur la limitation des armes conventionnelles en Europe ;
- les membres de l'OTAN devraient s'orienter vers l'établissement d'une zone franche d'armements nucléaires en Europe centrale et orientale.

Le maintien de la cohésion, de l'efficacité et de l'égalité des membres de l'Alliance

Comme nous l'avons déjà expliqué, la menace à la cohésion de l'Alliance qui pourrait résulter de l'admission de nouveaux membres est sans doute exagérée. Cependant, il ne fait pas de doute que l'absorption de nouveaux membres sera une tâche gigantesque. Il faudra des efforts considérables de la part du personnel militaire, politique et opérationnel pour s'assurer que l'OTAN est en mesure d'assumer ses obligations à l'endroit des nouveaux membres et que ceux-ci peuvent remplir les leurs à l'endroit de l'OTAN. Afin d'aplanir les difficultés de ce processus, les membres de l'OTAN seraient avisés de considérer la mesure suivante :

- Prévoir une approche par phases de l'intégration, de façon à ce que les membres nouvellement admis puissent s'insérer dans ce processus selon une procédure planifiée et évolutive. Dans un premier temps, on pourrait commencer avec les petites formations militaires destinées au maintien de la paix pour ensuite passer à l'intégration des forces navales et aériennes et enfin terminer par les forces principales de combat.

Le contrôle des coûts

Étant donné le contexte sécuritaire actuel en Europe, les coûts de l'élargissement seront moins élevés que s'il devait se faire dans un contexte d'une menace immédiate. Comme la situation stratégique n'oblige pas à un haut niveau de préparation militaire, pas plus que les circonstances qui entourent le débat sur l'élargissement, il devrait être possible de mettre en œuvre des mesures de réduction de coûts. Dans cette perspective :

- il faudrait procéder à l'élargissement sur une longue période de temps et répartir les coûts de la conversion militaire, de l'infrastructure et de l'interopérabilité sur cette même période ;
- les coûts associés au développement de l'infrastructure chez les nouveaux membres pourraient être minimisés, si on la limite au strict nécessaire.

Renforcer les relations transatlantiques

L'élargissement ne devrait pas se faire d'une façon isolée ou en marge des efforts entrepris pour développer la coopération au sein de l'hémisphère nord. Quelles que soient les modalités qui seront adoptées par l'OTAN pour procéder à son élargissement, il doit se situer à l'intérieur d'un « réseau » plus vaste de cadres multilatéraux et d'accords de coopération conçus pour l'Ouest et pour l'Est. L'élargissement ne devrait être qu'un aspect d'une politique plus générale destinée à raffermir les liens transatlantiques qui doivent être fondés sur des intérêts militaires, politiques et économiques et sur les valeurs partagées de l'après-Guerre froide[86]. Une telle vision a déjà été clairement affirmée à travers les appels répétés en faveur du renforcement des liens entre les pays occidentaux, d'une part, et en ce qui a trait aux liens transatlantiques, d'autre part. Le

ministre des Affaires étrangères allemand, Klaus Kinkel, a souligné qu'il faut construire « un autre pilier de l'OTAN », c'est-à-dire « un pont économique » et, de son côté, le sous-secrétaire américain du département du Commerce pour le commerce international, Jeffrey E. Garten, a déclaré qu'« il fallait créer pour la région atlantique une nouvelle architecture économique[87] ». Pour répondre à ces exigences, les membres de l'OTAN devraient :

- proposer l'ouverture de discussions visant à établir une zone de libre-échange transatlantique ;
- mettre davantage l'accent sur les fonctions de sécurité coopérative de l'OTAN.

Initiatives à l'endroit des pays non membres de l'Europe de l'Est

Dans le contexte de l'élargissement, l'OTAN devrait également approfondir ses relations avec les autres pays de l'Europe de l'Est. La stabilité de ces pays est cruciale pour l'ensemble de la région. L'Ukraine en particulier ne doit pas être laissée pour compte, et il y va des intérêts de l'Occident de promouvoir une Ukraine forte et indépendante. Sans l'Ukraine, le potentiel militaire de la Russie est sérieusement handicapé. Afin de renforcer ses relations avec les pays de l'Est, l'OTAN devrait penser aux moyens suivants :

- renforcer et élargir les activités du CCNA, du P*f*P et la coopération militaire à travers les GFIM ;
- démarrer un programme d'aide et d'assistance économique à l'endroit de ces pays et encourager leur stabilité économique afin de réduire leur dépendance envers la Russie ;
- mettre en œuvre et promouvoir des programmes régionaux de maîtrise des armements, y compris l'établissement de plafonds militaires conventionnels et d'une zone franche d'armements nucléaires.

1. Voir Nicholas WOOD, « HURD lays down limits on British role in the world », *The Times*, 28 janvier 1993, p. 8. Certains obervateurs ont récemment exprimé leur désir de voir la Grande-Bretagne reprendre une politique étrangère plus dynamique et moins eurocentrique. Voir « Leaders call on nation to end era of retreat », *The Times*, 30 mars 1995, p. 12 et Michael BINYON, « British interests extend beyond EU, Rifkind says », *The Times*, 22 septembre 1995, p. 13.

2. Alyson J. BAILES, « European Defence and Security : The British Approach », *RUSI Journal*, vol. 140, n° 6, décembre 1995, p. 7.
3. *Ibid*, p. 6.
4. Voir la déclaration conjointe de l'ancien ministre britannique des Affaires étrangères, Douglas HURD, et de Klaus KINKEL, son homologue allemand : « Welcome to Our Eastern Cousins », *The Times*, 26 avril 1994, p. 16.
5. David CLARK, « The Labour Party's Defence and Security Policy », *RUSI Journal*, vol. 140, n° 2, avril 1995, pp. 12-13.
6. « NATO's Enlargement : Public Opinion is Wiser Than You Think », *RUSI Newsbrief*, vol. 140, n° 2, février 1994, pp. 1-3.
7. « MPS Warn Against Fast NATO Expansion », *The Times*, 10 août 1995, p. 7.
8. Voir Nicholas WOOD, « Hurd Seeks Wider Russia Role », *The Times*, 23 mai 1994, p. 10 et Alyson J. BAILES, « Britain's Security-Policy Agenda : An Official's View », *RUSI Journal*, vol. 140, n° 1, février 1995, p. 15.
9. Voir, là-dessus, Karl FELDMEYER, « Europa mit Rußland, Europa gegen Rußland : Eine Frage für alle und deshalb für keinen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 décembre 1994, p. 3.
10. Voir l'article du député britannique David HEATHCOAT-AMORY, « The Next Step for the Western European Union : A British View », *The World Today*, vol. 50, n° 4, juillet 1994, pp. 133-136 et Paul LATAWSKI, *The Security Road to Europe : the Visegrad Four*, Whitehall Paper, RUSI, 1994, pp. 46-48.
11. Catherine MCARDLE KELLEHER, *The Future of European Security. An Interim Assessment*, Washington, The Brookings Institution, 1995, p. 94.
12. Voir Michael RÜHLE et Nicholas WILLIAMS, « NATO Enlargement and the European Union », *The World Today*, vol. 51, n° 5, mai 1995, pp. 84-88.
13. Voir, à cet effet, les déclarations du député conservateur John REDWOOD dans Nicholas WOOD, « Redwood Urges US Links Instead of "Outdated EU" », *The Times*, 27 septembre 1995, p. 2.
14. Robert P. GRANT, « France's New Relationship with NATO », *Survival*, vol. 38, n° 1, printemps 1996, p. 58.
15. Voir « Alain Juppé souscrit au principe de l'élargissement de l'OTAN », *Le Monde*, 15 novembre 1993, p. 4.
16. Certains analystes demeurent d'ailleurs quelque peu pessimistes sur cette question. Voir Frédéric BOZO, « La France et l'Alliance : les limites du rapprochement », *Politique étrangère*, vol. 60, n° 4, hiver 1995-1996, p. 874.
17. Alain JUPPÉ, « La France et la sécurité européenne », *Défense nationale*, vol. 51, n° 4, avril 1995, p. 5.
18. « NATO's Dilemma : Expand or Disband ? », *International Security Review*, RUSI, 1995, pp. 34-35.
19. Interview du ministre des Affaires étrangères, M. Alain Juppé, à RTL, Paris, 12 janvier 1994.
20. Alain JUPPÉ, *op. cit.*, p. 10.
21. Déclaration du ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charette devant le Conseil de l'OTAN, 5 décembre 1995 dans *Dialog und Partnerschaft : Materialsammlung zum Thema Osterweiterung der NATO*, Presse-und Informationsamt der Bundesregierung Referat Außen, Sicherheits-und Europapolitik, mars 1996, p. 24.
22. Catherine M. KELLEHER, *op. cit.*, p. 101.

23. Michel FORTMANN, « Entre l'eurovolontarisme et le réalisme : la France et la sécurité européenne en mutation », *Relations internationales et stratégiques*, n° 12, hiver 1993, p. 41.
24. « NATO's Enlargement : Public Opinion Is Wiser Than you Think », *RUSI Newsbrief*, vol. 14, n° 2, février 1994, p. 10.
25. *Id.*
26. Karl FELDMEYER, « Deutschland : Unterstützung und Sympathie », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 janvier 1994, p. 6.
27. « KOHL : Die NATO muß die Sicherheitsbedürfnisse der östlichen Nachbarn ernst nehmen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 janvier 1994, p. 1.
28. « Jelzin wendet sich bei der KSZE in Budapest gegen eine Ost-Erweiterung der NATO », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 décembre 1994, p. 1.
29. « Germany and Eastern Europe », *International Security Review*, RUSI, 1996, p. 45.
30. Ronald D. ASMUS, « What Does the German Elite Think about National Security Policy ? », *RAND, RP-521*, mai 1996. Voir aussi du même auteur les résultats d'un sondage effectué en 1994, *Germany's Geopolitical Maturation : Public Opinion and Security Policy in 1994*, RAND, 1995, 51 p.
31. Oliver THRÄNERT, « NATO-Erweiterung ? Vorerst nicht ! », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 2, été 1995, pp. 191-193. Pour la position contraire, voir, dans le même numéro, Peter SCHMIDT, « NATO-Erweiterung : möglichst bald ».
32. Josef JOFFE, « Is There Life After Victory ? What NATO Can and Cannot Do », *The National Interest*, n° 41, automne 1995, p. 23. Voir aussi du même auteur : « Die NATO – kein Fühlwohl-Verein », *Süddeutsche Zeitung*, 21 septembre 1995, p. 4.
33. Karl-Heinz KAMP, « The Folly of Rapid NATO Expansion », *Foreign Policy*, n° 98, printemps 1995, p. 127.
34. Certains avancent que l'appui pour l'OTAN, dans les pays d'Europe centrale, est en déclin, particulièrement lorsque l'opinion publique est questionnée sur les responsabilités des membres en matière de défense collective. Voir Michael MIHALKA, « The Emerging European Security Order », *Transition*, vol. 1, n° 23, 15 décembre 1995, pp. 15-18.
35. Karl KAISER, « Umgestaltung der NATO », *Internationale Politik*, vol. 51, n° 6, juin 1996, p. 39.
36. Karl-Heinz KAMP, *op. cit.*, p. 117. Voir aussi Klaus KINKEL, « Die NATO- Erweiterung : ein Betrag zur gesamt europäischen Sicherheit », *Internationale Politik*, vol. 50, n° 4, avril 1995, pp. 22-25.
37. « Germany and Eastern Europe », *op. cit.*, p. 30.
38. Robert D. BLACKWILL, « Russia and the West », dans Robert D. BLACKWILL *et al.*, *Engaging Russia : A Report to the Trilateral Commission*, New York, The Trilateral Commission, 1995, p. 25.
39. En décembre 1991, le président Eltsine a envoyé une lettre à l'OTAN dans laquelle il soulevait l'éventuelle participation de la Russie à l'organisation. En même temps, le ministre des Affaires étrangères russe, Andrei Kozyrev, déclarait que la Russie ne considérait pas l'OTAN comme « un bloc militaire agressif » mais qu'il la voyait plutôt comme « l'un des mécanismes de stabilité en Europe et à travers le monde. Notre désir de coopérer avec ce mécanisme et de nous y joindre est donc naturel. » Cité dans Hannes ADOMEIT, « The Atlantic Alliance in Soviet and Russian Perspectives », dans Neil MALCOLM, dir., *Russia and Europe*, Londres, Pinter, 1994, p. 48.
40. E. PRIMAKOV a précisé sa position dans deux entrevues accordées à des journalistes russes et dont la traduction a paru dans *The Current Digest of the Post-Soviet Press*, vol. 48, n° 23, 3 juillet 1996, pp. 11-13. Voir aussi la déclaration de E. PRIMAKOV cité dans Thomas L. Freedman, « Russia's NATO Fax », *The New York Times*, 24 juillet 1996, p. A-15.
41. « Poll Shows 94 Percent Favor Joining NATO » FBIS, *Daily Report, East Europe*, 3 janvier 1996, pp. 41-42.
42. Voir Michael MAHALKA, « Eastern and Central Europe's Great Divide Over Membership in NATO », *Transition*, vol. 1, n° 14, p. 54.
43. « The Treaty of Understanding, Cooperation and Good Neighbourliness », *News from the Embassy of Romania*, 17 septembre 1996.
44. *Ibid.* Il s'agit du Joint Romanian-Hungarian Political Statement et de Agreement of Reconciliation and Partnership.
45. Voir « Romania : Defense Council Says NATO Entry "Fundamental Goal" », FBIS, *Daily Report, East Europe*, 4 juin 1996, p. 48.
46. Sub-Committee on NATO Enlargement and the New Democracies, *The Spirit of Democracy and the Fabric of NATO-The New European Democracies and NATO Enlargement, Draft special Report*, Petre Roman, Special Rapporteur, International Secretariat of the NAA, mai 1996.
47. *Ibid.*, paragraphe 11.
48. *Ibid.*, paragraphe 28.
49. *Id.*
50. Cet argument fut présenté par Ghiorghi Prisacaru, chef du département pour l'intégration européenne en mai 1996 : « I remind everybody of the fact that Romania is the second country in size and population after Poland, and from a geographical viewpoint integration will also benefit NATO by consolidating its eastern flank through the presence of the Black Sea as a barrier, some would say, with Central Asia and the Mediterranean basin. In the current context, Romania is increasingly asserting itself as a potential security-providing country, while other smaller-sized countries in this region will continue to remain beneficiaries of security. » Voir « Romania : PRISACARU Sees PfP Linked to NATO Membership », *Daily Report, East Europe*, 8 mai 1996, p. 57.
51. « Melescanu Discusses NATO Expansion, Bosnia », FBIS, *Daily Report, East Europe*, 26 octobre 1995, p. 60.
52. « Defense Minister Interviewed on Bosnia, NATO, FBIS, *Daily Report, East Europe*, 2 novembre 1995.
53. Voici l'opinion du ministre de la Défense roumain, Gheoghe Tinca sur ce thème : « It would be a mistake for Hungary to become a NATO member before Romania. At the same time, even in this case, we do not wish to take extreme steps because this would be contrary to the logic of our interests. If Hungary entered NATO before Romania, I do not deny that it would cause anxiety for us because, through this, Hungary would gain a right to prevent Romania's future membership or to attach certain conditions to its membership. This line of thought is proved by the fact that certain people are persistently trying to get Hungary to join NATO in the first group and at the same time depict Romania's chance as minimal. An attitude that distinguishes between the two countries can launch a rather complicated process whose course it is difficult to foresee. This process would have a harmful effect on the region's balance also by possibly leading to an arms race. I would not even like to think about what consequences this would have for the economies of the region's countries. However, ultimately, I think that the tenacious emphasizing of the competition between us can also be a simple political game which, within certain limits, I can understand. » Voir :

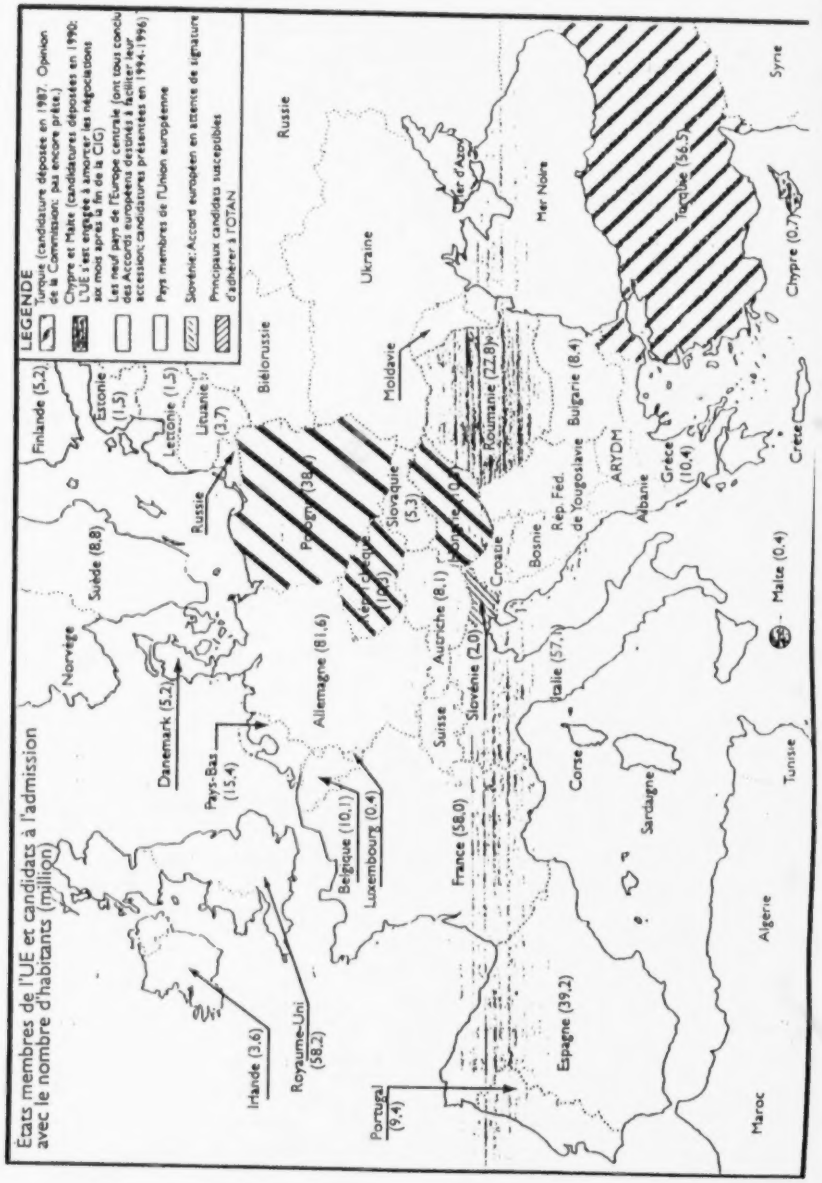
« Romania : Defense Minister Views NATO Membership Issues », *Daily Report, East Europe*, 10 avril 1996, p. 53.

54. Government of Romania, Public information Department, *Summary*, 27 mai 1996.
55. Russes et Bulgares se sont entendus pour que Moscou leur cède des chars d'assaut, des véhicules de transport de troupes ainsi que des hélicoptères. Voir Omri, *Daily Report*, vol. 1, n° 128, 3 juillet 1995.
56. Nikolai Slatinski écrivait dans la *Revue de l'OTAN* : « NATO membership is a clear priority, enjoying the general support of all major political players. This extent of elite consensus on the desirability of NATO membership stands in stark contrast to internal divisions over economic transition, and is indicative of the fundamental sense of insecurity among Bulgarians. » Nikolai Slatinski et Marina Caparini, « Bulgarian Security and Prospects for Reform » *NATO Review*, édition Web, vol. 43, n° 2, mars 1995.
57. Réélu à la présidence de la Bulgarie en 1992, Jeliou Jelev s'est fait l'ardent promoteur d'un rapprochement avec les États-Unis et de l'intégration de son pays dans les grandes institutions économiques et de sécurité européennes, dont l'OTAN. Toutefois, lors des élections législatives de décembre 1994, le parti socialiste bulgare a obtenu le plus grand nombre de sièges et fut appelé à former le gouvernement. On retrouve dans ce gouvernement beaucoup de personnalités ayant servi sous le régime communiste et le premier ministre Videnov a, depuis son entrée en fonction en janvier 1995, cherché à faire contrepoids aux aspirations du président en s'assurant du maintien de liens politiques et économiques privilégiés avec la Russie.
58. *Ibid.*
59. FBIS, *Daily Report, East Europe*, 13 octobre 1995, p. 4.
60. « However the statement that Bulgaria's NATO membership is not on the agenda is remarkable for Mr. Pirinski, because it is one of the rare occasion on which he expressed himself in clear language, without any condition and qualifications. » Voir *Daily Report East Europe*, 17 janvier 1996, p. 6.
61. FBIS, *Daily Report, Eastern Europe*, 31 janvier 1996, p. 3. Au même moment, l'opposition à l'Assemblée nationale se plaignait du fait que le président de l'Assemblée nationale aurait tenu des propos contre l'élargissement de l'OTAN lors d'un séjour à Moscou.
62. FBIS, *Daily Report, East Europe*, 6 février 1996, p. 1.
63. Voir Embassy of Bulgaria, Washington, D.C., *Press Release*, 2 et 3 avril, 1996.
64. Comme nous aurons l'occasion de le constater subséquemment, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie recourent aux déclarations communes lorsqu'il est question de l'élargissement de l'OTAN.
65. « Estonia's total defence force comprises 3,500 troops (a 2000-man Army and 1,500 Border and Coast guards) and a 7,500-man Estonian Defence League. While Latvia's total regular forces number 6,400 (Army 1,600, Navy 900, Air and Air Defence 200, and border Guards 3,700), Latvia's Home guard is much larger, numbering 16,500. Lithuania follows a similar model with total regular forces numbering nearly 7,000 (Army 4,300, Air force 550, Navy 400, and a Voluntary National Defence Service–VNDS–of 1,500). The VNDS also has 12,000 volunteers and prepares citizens for self-defence on a massive scale. » Voir Hans BINNENDIJK and Jeffrey SIMON, « Baltic Security and NATO », *Strategic Forum*, n° 57, décembre 1996.

66. Les troupes russes quittèrent la Lituanie à la fin de 1993, et l'Estonie et la Lettonie au cours de l'été de 1994.
67. Chacun des trois États baltes fournit un peloton de soldats à l'IFOR.
68. « The Presidents of Latvia, Lithuania and Estonia noted that full-fledged NATO membership is one of the basic foreign policy objectives for the Baltic states ans said that these countries do not see any other alternative. » Voir « Three Baltic Presidents Visit the United States », *Press Release*, Ambassade de Latvia, 3 juillet 1996.
69. La Russie a signalé certaines violations des droits de la minorité russe en Estonie et en Lettonie. Les autorités estoniennes et lettones voient d'un mauvais œil le fait qu'il y ait beaucoup de retraités des forces armées soviétiques d'origine russe qui restent dans leur pays. Ceux-ci pourraient facilement constituer une « cinquième colonne » dans le cas d'un conflit entre un de ces États baltes et la Russie.
70. Lors de la visite de Solana en Lettonie, en avril 1996, Ulmanis a déclaré que : « Latvia's admission to NATO depends on its ties with Europe and Russia », notant que « "a solution of the ethnic minorities" problems will be a precondition on admission to NATO. » Voir « Lavtia : President : NATO Membership Alone Cannot Ensure Security », FBIS, *Daily Report, Central Eurasia*, 19 avril 1996, p. 73.
71. « Estonia : Foreign Ministry Responds to Primakov Statement on NATO », FBIS, *Daily Report, Central Eurasia*, 10 avril 1996, p. 57.
72. « Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Latvia », 3 juin 1996.
73. *Estonia Defence Policy, NATO and European Union*, discours prononcé lors de la conférence « Estonia and the European Union » le 19 octobre 1995, par M. Andrus Öövel, ministre estonien de la Défense.
74. Philip ZELIKOW, « The Masque of Institutions, » *Survival*, n° 38, printemps 1996; pp. 6-18.
75. Voir Owen HARRIES, « The Collapse of "the West" », p. 43, et Robert HUNTER, cité dans Brooks TIGNER, « NATO, Russia to Probe Bilateral Ties », *Defense News*, 9, 28 février – 6 mars 1994, p. 3.
76. Pour un résumé fidèle de la position de Andrei KOZYREV, voir « Partnership or Cold Peace ? » *Foreign Policy*, n° 99, été 1995, pp. 3-14.
77. Voir Brooks TIGNER, « Dispute Mires P*f*P Effort », *Defense News*, 14-20 mars, 1994, p. 3. Pour une discussion des divisions de l'Alliance au sujet du P*f*P et de son éventuel élargissement, voir John BORAWSKI, « Partnership for Peace and Beyond », *International Affairs*, n° 71, avril 1995, pp. 233-246.
78. Cité dans Brooks TIGNER, « Dispute Mires P*f*P Efforts », *Defense News*, 14-20 mars 1994, p. 3.
79. « NATO Enlargement : Affordable », *The Economist*, 3-9 août, 1996, p. 42.
80. Michael E. BROWN, « The Flawed Logic of NATO Expansion », *op. cit.*, p. 35.
81. En ce qui concerne le rôle des institutions dans le règlement des conflits interétatiques, voir Jennone WALKER, « European Regional Organisations and Ethnic Conflict », dans Regina Lowen KARP, dir., *Central and Eastern Europe : The Challenge of Transition*, Oxford, Oxford University Press, 1993 ; Charles William MAYNES, « Containing Ethnic Conflict », *Foreign Policy*, n° 90, printemps 1993, pp. 3-21 ; and S. Neil MACFARLANE and Thomas G. WEISS, « Regional Organisations and Regional Security », *Security Studies*, n° 2, 1992, pp. 6-37.
82. Un examen historique de la dynamique du principe de l'équilibre des forces peut être trouvé dans Joseph ROTHSCHILD, *East Central Europe Between the Two World Wars*, Seattle, University of Washington Press, 1974 ; Hugh SETON-WATSON, *Eastern Europe Between the Wars 1918-*

1941, 3e édition, Hamden, Connecticut, 1962 ; E. Garrison Walters, *The Other Europe : Eastern Europe to 1945*, Syracuse, Syracuse University Press, 1988 ; Ivan T. Berend (traduction), Adrienne Malkay-Chambers, *The Crisis Zone of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986 ; et Joseph Held, *The Columbia History of Eastern Europe in the Twentieth Century*, New York, Columbia University Press, 1992.

83. NATO Secretary-General Willy Claes, *Speech to the Fortieth Annual Session of the North Atlantic Assembly*, Washington, D.C., 18 novembre 1994.
84. Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler et Stephen F. Larrabee, « NATO Expansion : The Next Steps », *Survival*, vol. 37, printemps 1995, p. 20.
85. Voir « NATO Enlargement : Affordable », *The Economist*, 3-9 août 1996, p. 42. Voir aussi à ce propos le chapitre V.
86. Voir Joseph Fitchett, « Western Europe proposes new trans-Atlantic Pact », *International Herald Tribune*, 7 février 1995, p. 1.
87. Voir Steven Greenhouse, « US to Seek Stronger Trade and Political Ties With Europe », *The New York Times*, 29 mai 1995, p. 3.



Chapitre IV

La politique européenne du Canada

Principes et perspectives de la diplomatie canadienne

Dès 1945, on peut lire dans un document adressé par le ministère des Affaires extérieures au Comité de défense du Cabinet, « [il est plus qu'improbable que] le Canada puisse être impliqué dans une guerre autre qu'une guerre générale, et celle-ci ne peut naître que de querelles entre les grandes puissances[1] ». La politique canadienne, ajoute-t-on du même souffle, « devrait donc consister à faire notre part pour rendre la guerre générale moins probable et à maintenir un degré raisonnable de préparation ». Faire sa part et participer à la stabilité du système international ont toujours constitué les fondements mêmes de la diplomatie canadienne. « Faire sa part » a évolué dans le temps, au gré des budgets militaires canadiens et selon le jugement politique que se sont faits les autorités canadiennes de la situation internationale. Ainsi, durant la guerre de Corée, qui a marqué le sommet des investissements canadiens en matière de défense, le Canada s'est vite rendu compte qu'il n'avait pas plus ou moins

d'influence avec Washington, et cela en dépit des sommes ou du matériel qu'il consacrait à son effort de défense.

La stabilité du système international intéresse cependant les Canadiens au plus haut point. Sans stabilité, pas de commerce ou encore, en cas de conflits majeurs, les échanges commerciaux sont sérieusement perturbés. En effet, le Canada a une économie ouverte, ce qui génère un emploi sur trois au Canada et près de 37 % de notre produit intérieur brut (PIB)[2]. C'est donc dire l'importance capitale que le Canada doit accorder à la stabilité du système international et partant à ses alliances militaires. En la matière, l'OTAN reste la seule alliance militairement intégrée des pays industriels occidentaux et la seule institution qui a su pendant bientôt cinquante ans fournir un cadre de stabilité en Europe. En outre, elle est devenue un des plus importants forums de discussion Est-Ouest en matière de démocratisation des anciens PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), avec toutes les conséquences qui en découlent sur le plan des relations civilo-militaires pour ces pays.

Trois autres éléments expliquent l'importance transatlantique de la politique canadienne. En premier lieu, à deux reprises dans l'histoire, le Canada s'est porté à la défense de l'Europe, certes pour défendre la démocratie contre les forces du nazisme et du fascisme, mais aussi pour défendre les valeurs plus générales de la société canadienne largement issue des régimes politiques européens. Le bassin transatlantique constitue encore aujourd'hui pour les Canadiens un foyer incontournable de ressourcement politique.

En deuxième lieu, le Canada s'est vite rendu compte de son isolement géographique qui a fait de lui , selon les mots de Herman Kahn, « un pays sans région ». Pour échapper à l'influence envahissante de son voisin du Sud, le Canada a toujours préféré s'en remettre aux institutions multilatérales, telles l'ONU et l'OTAN, plutôt que d'avoir à négocier seul avec Washington. Cette dimension reste aujourd'hui profondément ancrée dans la diplomatie canadienne, tant à travers l'ONU et l'OTAN qu'à travers les institutions régionales et tous les autres forums internationaux de discussion à caractère économique ou de sécurité.

En troisième lieu, c'est la plupart du temps à travers ses alliés et au sein de divers forums de sécurité que le Canada œuvre en faveur de la paix et de la sécurité internationale. Une dimension importante de ce volet a trait au contrôle des armements et au désarmement, au maintien de la paix, à la protection de l'environnement, au respect des droits de la personne et à tous les autres secteurs de pointe où le « multilatéralisme » l'emporte nécessairement sur le bilatéralisme, étant donné l'étendue des problèmes et la mondialisation des

échanges. L'OTAN en la matière n'est pas une exception, mais l'un des blocs constitutifs de l'armature de la diplomatie canadienne. Enfin, les problèmes de sécurité, les questions économiques ou celles reliées à l'environnement social sont de plus en plus reliées, ce qui fait que le Canada ne peut se retirer d'un aspect, c'est-à-dire ne pas « faire sa part », sans voir du même coup ses « lettres de créance » diminuer en crédibilité ailleurs.

Les intérêts du Canada en Europe

Toute redéfinition des engagements canadiens en Europe doit être compatible avec les principes qui ont guidé la politique de sécurité et la politique étrangère du Canada, et être conforme à ses intérêts économiques en Europe. Bien qu'il existe une érosion du caractère primordial et physique des engagements canadiens en Europe, le Canada possède encore des intérêts considérables en Europe, notamment sur les plans diplomatique, économique et socioculturel. Cependant, la nature de ces intérêts est en train d'évoluer sur deux plans. Premièrement, si l'importance de l'Europe est quantitativement en déclin progressif par rapport aux Amériques ou à l'Asie, son importance qualitative est peut-être paradoxalement en ascendance. Deuxièmement, s'il est vrai que le Canada a beaucoup à gagner dans les Amériques et en Asie, en Europe, il a beaucoup à perdre.

Diplomatie et multilatéralisme

Malgré la fin de la Guerre froide et dans beaucoup de cas, à cause d'elle, le Canada y gagne diplomatiquement à rester engagé en Europe. En premier lieu, c'est en Europe que se situent les grands pays clés mondiaux. Les pays européens et plus particulièrement les grandes puissances européennes sont des acteurs essentiels au sein des Nations Unies ou du G7. Les pays européens constituent aussi la majorité des membres des institutions régionales responsables du maintien de la coopération politique et économique en Europe et entre l'Europe et les Amériques. Ces institutions, qu'il s'agisse de l'OTAN, du CCNA, du PfP, de l'OSCE ou de l'UE, sont celles-là même qui jouent un rôle dans la résolution urgente des problèmes liés à la gestion des conflits, à la stabilité et à la démocratisation. En second lieu, c'est en Europe que se produisent des événements de portée internationale dont les effets se feront sentir à long terme. À telle enseigne, le processus de paix dans les Balkans, le processus d'intégration européenne, l'avenir incertain de la transition démocratique en

Russie et les problèmes de stabilité des pays de l'ancienne Union soviétique. Un retournement de tous ces processus en cours aurait des conséquences mondiales et mettrait fin aux espoirs canadiens d'une Europe pacifique et prospère. L'Europe est encore celle qui détermine l'« ordre du jour » des discussions internationales, car les problèmes de paix et de stabilité en Europe réclament une attention constante, de par leurs implications pour l'ensemble du système international.

Stabilité et démocratie

Le Canada a un intérêt direct dans la stabilité de l'Europe. Par stabilité, nous entendons plusieurs choses : l'absence ou l'endiguement des conflits entre les pays du continent et à travers le continent ; la prédominance de la coopération entre les pays européens et atlantiques sur les questions militaires, économiques et diplomatiques ; et la perpétuation d'une communauté transatlantique qui rejette le recours à la force comme instrument de relations en son sein. Le Canada retire des gains appréciables d'un environnement aussi stable et pacifique. Ainsi, les menaces géopolitiques sont peu susceptibles de réapparaître, et un tel environnement est propice au commerce. Il contient en germe la promesse de bonnes relations entre les principaux alliés du Canada et participe au maintien d'institutions multilatérales effectives. En outre, il constitue le fondement ou le moteur même de tous les efforts pour étendre cette stabilité à une plus vaste partie du continent. Le succès d'une telle entreprise peut largement consolider les effets bénéfiques de la fin de la Guerre froide par le biais du commerce et de l'interdépendance économique, participer à la construction de relations coopératives entre l'Amérique du Nord, l'Europe et l'ancienne Union soviétique, déboucher sur des appartenances institutionnelles communes et favoriser l'élargissement de la communauté démocratique des nations. Cela ne signifie pas pour autant la disparition des conflits régionaux et l'absence d'instabilité sociale, mais plutôt que la fréquence et l'intensité de tels événements risquent d'être diminuées, tout autant que la possibilité que ceux-ci ne dégénèrent en des querelles plus envenimées ou ne mènent à l'escalade.

Économie et commerce

Le Canada a aussi d'importants intérêts économiques en Europe. Malgré l'idée répandue que le volume des échanges commerciaux avec l'Asie soit beaucoup plus élevé que celui des échanges avec l'Europe, quoique la valeur du commerce avec les États-Unis écrase les deux premiers, l'Europe représente encore d'importants débouchés commerciaux pour le Canada (tableaux 1 et 2).

Tableau 1

Valeur des importations canadiennes par pays/régions, 1994 (en millions de dollars)[3]

Valeur des importations totales	202 559	Pourcentage du total
États-Unis	137 199	67,7
Amérique du Sud	2 563	1,2
Amérique centrale	5 418	2,7
Total : Hémisphère	**145 180**	**71,7**
Europe de l'Ouest	22 097	10,9
Europe : Autres	885	00,4
Total : Europe	**22 982**	**11,3**
Asie et Asie du Sud-Est	26 833	13,2
Océanie/Australasie	1 478	00,7
Total : Asie	**28 311**	**14,0**
Moyen-Orient	1 015	00,5
Afrique	1 538	00,7
Pays de l'OTAN	**159 780**	**78,9**
Europe : Pays OTAN seulement	22 581	11,1
Union européenne	17 689	8,7

Étant donné l'importance des échanges Canada/Europe, le gouvernement du Canada voudra conserver ses accès aux marchés européens et cherchera à les développer davantage. Afin d'accomplir ces objectifs, le Canada devra maintenir des liens institutionnels en Europe et pas seulement avec ses institutions économiques. Bien qu'il soit difficile à quantifier, il existe un rapport entre les coopérations politique et économique. D'ailleurs, on ne saurait dissocier les activités économiques du domaine politique. Et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, les frictions gouvernementales sur des questions commerciales débordent souvent sur des problèmes politiques ou de sécurité. Deuxièmement, les institutions de sécurité ou à vocation politique sont souvent utilisées comme des plates-formes pour discuter des questions économiques et commerciales et

Tableau 2

Valeur des exportations canadiennes par pays/régions, 1994
(en millions de dollars)[4]

Valeur des exportations totales	225 862	Pourcentage du total
États-Unis	184 212	81,6
Amérique du Sud	2 812	1,2
Amérique centrale	1 735	0,8
Total : Hémisphère	**188 759**	**83,6**
Europe occidentale	13 926	6,2
Europe : Autres	467	0,2
Total : Europe	**14 393**	6,4
Asie et Asie du Sud-Est	18 758	8,3
Océanie/Australasie	1 102	0,5
Total : Asie	**19 860**	**8,8**
Moyen-Orient	1 818	0,8
Afrique	1 028	0,5
Pays de l'OTAN	**196 509**	**87,0**
Europe : Pays OTAN seulement	12 297	5,4
Union européenne	11 715	5,2

vice-versa. Troisièmement, depuis la fin de la Guerre froide, les gouvernements ont souvent tendance à considérer les problèmes économiques comme des problèmes de sécurité. Quatrièmement, les questions économiques et commerciales sont souvent déterminantes dans l'issue des luttes électorales pour les gouvernements. Et enfin, cinquièmement, la fin de la Guerre froide a éliminé le sentiment d'une menace partagée à l'abri de laquelle ont souvent été camouflées les querelles commerciales et économiques. En conséquence, les engagements canadiens en Europe doivent désormais être perçus comme un ensemble intégré et non comme un nombre d'obligations fonctionnellement distinctes ou encore comme des sous-ensembles séparés.

Les liens démographiques

Plusieurs éléments historiques, traditionnels et culturels lient d'une façon significative le Canada et l'Europe. En matière de démographie, il y a eu des changements importants dans la configuration récente de l'immigration. Celle-ci a crû continûment depuis 1986 (99 219) jusqu'en 1991 (230 834), avant d'atteindre un plateau en 1994 (217 244). Pendant plus d'une décennie, le nombre d'immigrants en provenance d'Asie a de beaucoup dépassé le niveau d'immigration en provenance d'Europe. En 1994, 37 462 immigrants sont venus d'Europe, comparativement à 137 680 d'Asie[5]. En 1986, 41,9 % de l'immigration au Canada provenait d'Asie contre 22,9 % d'Europe. En 1994, l'immigration en provenance d'Asie atteignait 63,3 % comparativement à 17,2 % pour ce qui est de l'Europe. Les chiffres pour l'année 1995 figurent dans le tableau 3. S'il est bel et bien vrai que les configurations démographiques ont considérablement changé et que les liens culturels et ethniques avec l'Asie deviennent plus marqués, la majorité des Canadiens ont cependant une estime particulière à l'endroit de l'Europe. On accorde ainsi plus d'attention aux événements qui se passent en Asie, mais les affinités culturelles et historiques prédominantes avec l'Europe sont conservées.

Tableau 3

Immigrants par régions selon leur dernier endroit
de résidence permanente, 1995 (estimations)[6]

Immigration totale	209 398	Pourcentage du total
Asie	126 982	60,6
Océanie/Australasie	1 808	0,8
Europe	40 735	19,3
Amérique centrale et du Nord	18 289	8,7
Amérique du Sud	7 574	3,7

Beaucoup à gagner en Asie, beaucoup à perdre en Europe

On a beaucoup parlé de l'importance croissante de l'Asie pour le Canada, plus particulièrement dans le domaine économique. Ces discussions ont conduit les analystes à évaluer l'importance relative que le Canada devait apporter aux diverses régions du monde et à sous-entendre la fin d'une relation particulière avec l'Europe en matière de politique étrangère et de sécurité. Il n'y a pas de doute que l'Asie conserve une place d'une importance vitale. Son potentiel économique actuel et futur est gigantesque et la volonté du Canada de vouloir capitaliser sur ces ressources est parfaitement fondée. L'Asie conserve ses promesses pour beaucoup de jeunes Canadiens qui y voient de plus en plus un terrain fertile pour trouver un emploi, pour voyager ou pour apprendre des langues. Il y a donc beaucoup à gagner en Asie. Toutefois, l'Europe reste d'une importance cruciale pour le Canada. Pour ce dernier, la valeur de l'Europe réside tout à la fois dans ce qu'il peut y perdre et dans ce qu'il peut y gagner. Que l'environnement européen subisse une transformation draconienne dans le sens d'une plus grande occurrence de conflits, de tensions, d'unilatéralisme économique et politique, de l'affaissement du processus de la transition démocratique en cours, du retour à la nationalisation des politiques de défense et des priorités en matière de sécurité, alors les pertes pour le Canada seront incalculables tant sur les plans économiques, de sécurité que de diplomatie.

La contribution canadienne à la sécurité européenne

Les grandes lignes de la politique canadienne

En substance, la politique de sécurité du Canada repose sur les éléments suivants[7] :

- La notion de « sécurité » est définie non seulement en termes militaires, mais aussi politiques, sociaux, économiques et environnementaux. La « menace » prend des formes nouvelles, telles que le trafic de stupéfiants, les déplacements massifs de population, la dégradation de l'environnement, les violations des droits de la personne, la propagande haineuse, l'ultranationalisme, etc.
- Le Canada reconnaît que les problèmes de sécurité débordent désormais largement du cadre des relations interétatiques et doivent également être gérés au niveau intra-étatique et transnational. À bien des égards, le gouvernement est passé d'une conception de la sécurité centrée sur l'État à celle de la *sécurité des individus*.

- Compte tenu du point précédent, les acteurs non gouvernementaux (organisations non gouvernementales, universitaires, groupes de pression, forces policières, etc.) doivent jouer un rôle de plus en plus important, non seulement au niveau de la *formulation* de la politique de sécurité, mais aussi de sa *mise en œuvre*.
- La politique du Canada est fondée sur une approche institutionnaliste, dans la mesure où elle privilégie les relations multilatérales et les actions entreprises par le biais des institutions internationales.
- Dans bon nombre de domaines (droits de la personne, maintien de la paix, soutien aux processus de démocratisation, contrôle des armements), les initiatives du Canada visant à développer des normes de comportement pour les États sont élaborées au niveau global (à l'ONU et dans les agences spécialisées). Les initiatives menées dans les institutions régionales de sécurité, y compris les institutions européennes, apparaissent comme un prolongement de celles entreprises au niveau global.
- Les institutions régionales tendent cependant à être considérées comme le principal instrument d'application des mesures concrètes visant à opérationnaliser les normes et les principes dont l'ONU est le dépositaire.

Certains des éléments de cette politique de sécurité sont nouveaux et la réflexion est encore en cours, notamment sur l'intégration des diverses dimensions de la politique et la coordination entre les différents acteurs appelés à la mettre en application. La création de la Direction générale des enjeux globaux (AGD)[8], au ministère des Affaires étrangères, de même que les activités du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère représentent probablement des pas importants dans cette direction. Toutefois, il reste encore à déterminer comment le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes s'intégreront dans la mise en œuvre de cette politique élaborée, pour l'essentiel, par les Affaires étrangères[9].

Le Canada et l'OTAN

La contribution du Canada à la sécurité européenne passe essentiellement par l'OTAN et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), soit les deux institutions de sécurité européenne dont il est membre de plein droit. Toutefois, certaines activités, notamment celles touchant au contrôle des armements, aux droits de la personne, à la promotion de la démocratie et au maintien de la paix, sont en partie menées hors de ces cadres institutionnels.

Dans les pages qui suivent nous résumons la contribution du Canada à l'OTAN et à l'OSCE, ainsi que les initiatives menées dans quatre domaines spécifiques.

La défense collective

La disparition de la menace militaire provenant de l'Est a obligé les membres de l'Alliance atlantique à revoir en profondeur les fonctions de l'OTAN. Cette réorientation a mené à la formulation d'un nouveau concept stratégique fondé sur trois éléments fondamentaux : la défense collective des membres de l'OTAN, la poursuite d'une coopération étroite entre les alliés et l'instauration d'un dialogue avec la Russie et les États d'Europe centrale et orientale[10]. Dans ce contexte le Canada insiste pour que l'Alliance s'adapte au nouvel environnement de sécurité en Europe, comme le dit le *Livre blanc sur la Défense de 1994* :

> Certes, le rôle fondamental de l'Alliance consiste à assurer la défense collective de ses membres. L'OTAN peut toutefois contribuer encore davantage à la sécurité collective et coopérative qu'elle ne le fait actuellement, et le gouvernement s'attachera à trouver un équilibre approprié entre la mission traditionnelle de l'Alliance et ses nouveaux rôles[11].

Actuellement, la contribution du Canada aux forces de l'Alliance comprend les éléments suivants :

- un navire affecté à la Force navale permanente de l'Atlantique (STANAVFORLANT) ;
- environ 200 personnes affectées aux quartiers généraux de l'Alliance ;
- 119 militaires participant à l'élément E-3A de la Force aéroportée de détection lointaine de l'OTAN (NAEWF) basée à Geilenkirchen, en Allemagne, soutenue par une unité d'environ 50 autres militaires ;
- un navire pouvant être affecté, en certaines circonstances, à la Force navale permanente de l'OTAN en Méditerranée.

De plus, un groupe-bataillon d'infanterie basé au Canada est mis à la disposition de la Force terrestre de réaction immédiate de l'OTAN.

Le retrait des troupes canadiennes en Europe n'a pas eu d'influence négative sur la sécurité du Canada ou de ses alliés ; mais le prix politique à payer s'est cependant avéré élevé. Même si l'impact s'atténue avec le temps, la fermeture des bases canadiennes en Allemagne a eu un effet négatif. Cette décision a, d'une part, diminué l'influence politique et le poids militaire du Canada au sein de l'Alliance et, d'autre part, miné la confiance des Alliés envers Ottawa en raison du caractère brusque et unilatéral de la décision[12]. Si la participation du Canada à la FORPRONU avait réussi à relancer le balancier en faveur du Canada, les réticences vis-à-vis de la participation canadienne à l'IFOR a une fois de plus démontré, du point de vue des Alliés, l'inconstance du Canada envers l'OTAN et l'Europe[13]. En ce sens, le blason canadien a besoin d'être redoré.

Par ailleurs, le Canada a renouvelé, en février 1996, l'accord permettant l'entraînement des forces alliées en territoire canadien[14]. L'Allemagne envoie ainsi, chaque année, environ 660 soldats s'entraîner au Canada. Un bureau militaire permanent de l'Allemagne est d'ailleurs maintenu à la BFC Shilo, au Manitoba. Le Royaume-Uni envoie, pour sa part, environ 12 000 militaires par année à la BFC Suffield, en Alberta. De plus, mentionnons que différentes forces aériennes s'entraînent en basse altitude au Labrador, à partir de la base de Goose Bay.

Les effectifs étrangers s'entraînant au Canada pourraient augmenter d'une façon importante à partir de 1999[15]. En effet, le ministre de la Défense, David Collenette, a présenté une proposition visant à établir un programme d'entraînement des pilotes d'avion à réaction des forces de l'OTAN, à partir des bases de Moose Jaw, en Saskatchewan, et de Cold Lake, en Alberta. La proposition devrait être évaluée à l'automne de 1996 par le sous-groupe de la force aérienne du Groupe d'entraînement (NTG) de l'Alliance. Les dirigeants des pays membres de l'OTAN doivent choisir, avant 1997, l'endroit où ils préféreraient envoyer leurs forces aériennes s'entraîner. Le gouvernement Chrétien prévoit instaurer le programme d'entraînement d'ici la fin de l'année 1999, si un nombre suffisant d'États se montrent intéressés par cette proposition.

OTAN : forum de dialogue avec les PECO

Le Canada a appuyé la création du Conseil de coopération Nord-Atlantique (CCNA) dès son lancement ; il en a même été l'un des instigateurs. Il appuie également le programme de Partenariat pour la paix (P*f*P) qui, aux yeux d'Ottawa, est un moyen, pour les États d'Europe centrale et orientale, de préparer leur adhésion à l'Alliance. Le Canada tente également d'élargir ses relations bilatérales avec les pays d'Europe centrale et orientale, notamment au moyen d'une coopération militaire en matière de maintien de la paix. Le gouvernement considère aussi la création du Centre Lester B. Pearson pour la formation au maintien de la paix comme une contribution canadienne au P*f*P. Mentionnons également la création d'un fonds destiné à financer le séjour au Canada de militaires provenant des États faisant partie du Partenariat. Cela vise tout particulièrement ceux qui suivent une formation sur « le contrôle civil

des forces armées ». Le Canada participe à de nombreux autres programmes de coopération à caractère non militaire, notamment au niveau de la protection civile[16].

Le canal privilégié par lequel le Canada participe au PfP est le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM)[17]. Dans le *Livre blanc sur la Défense de 1994*, le gouvernement Chrétien affirme vouloir réduire la contribution du pays au Programme d'infrastructure de l'OTAN « en vue de consacrer une partie des sommes ainsi dégagées au financement de contacts bilatéraux élargis avec [les] pays [de l'Europe centrale et orientale], dans le cadre du Programme d'aide à l'instruction militaire[18] ».

Le Canada et la CSCE/OSCE

L'autre véhicule institutionnel dont se sert le Canada pour intervenir directement dans le domaine de la sécurité européenne est l'OSCE/CSCE. Dès 1989, le ministère des Affaires extérieures entamait un processus de réexamen de la position canadienne à l'égard de la CSCE. Les principes de la nouvelle politique d'Ottawa furent exposés officiellement pour la première fois dans deux discours prononcés au printemps de 1990, à Montréal et à Toronto, par le ministre des Affaires extérieures de l'époque, Joe Clark[19]. Le Canada voyait dans la CSCE l'institution la mieux en mesure de promouvoir le concept de *sécurité coopérative* en Europe. À cette fin, le Canada proposait d'adapter la CSCE à son nouveau rôle selon quatre axes principaux :

1) La CSCE devait établir une base institutionnelle qui la fasse passer du statut de processus intermittent à une véritable organisation permanente, tout en évitant d'en faire un monstre bureaucratique. Le Canada suggérait ainsi, dès 1990, la création d'un petit secrétariat permanent qui préparerait les rencontres annuelles des ministres des Affaires étrangères de l'Organisation ainsi que les sommets, au niveau des chefs d'État, tous les deux ans. La rencontre des MAE était conçue comme l'autorité la plus élevée de la CSCE. Son rôle essentiel serait la prévention des conflits. À cette fin, elle disposerait de deux organismes clés : un « Institut pour la résolution pacifique des différends » et une « Agence de vérification » destinée à superviser l'application des accords de limitation des armements et des mesures de confiance. Les propositions canadiennes comprenaient aussi la création d'une assemblée parlementaire.

2) La CSCE devait assumer un rôle central en matière de prévention des conflits. Dans cette optique, Ottawa soulignait le fait que le respect des droits de la personne, l'établissement d'institutions démocratiques ainsi que l'adoption rapide du modèle économique libéral constitueraient le meilleur moyen d'assurer la paix et la stabilité en Europe de l'Est. Comme le disait, à cet égard, Joe Clark, lors de la réunion préparatoire du sommet de Paris, à New York en octobre 1990 : « Le plus grand défi auquel feraient face les signataires de la Charte de Paris serait de créer les conditions dans le cadre desquelles la démocratie et la prospérité pourraient s'épanouir[20]. »
3) La CSCE devait aussi être préparée à intervenir en cas de crise, où lorsque la sécurité régionale serait menacée. Dans cette perspective, Ottawa allait être un des premiers à réclamer la création d'un Centre de prévention des conflits (CPC)[21]. Parallèlement, Ottawa proposait de mettre au point un mécanisme de prévention des crises qui pourrait être déclenché par n'importe lequel des États membres ou par le directeur du Centre. L'idée était d'amener la Conférence à intervenir le plus tôt possible dans les situations délicates afin de les empêcher de dégénérer. Le CPC aurait pu y parvenir – dans l'optique canadienne – en facilitant le dialogue parmi les intervenants, en organisant des missions d'observation sur le terrain et en proposant des stratégies de résolution du conflit, qu'il s'agisse de médiation, d'arbitrage ou de maintien de la paix[22].
4) Finalement, la CSCE devait demeurer une organisation ouverte dont l'action s'articulerait à celle des Nations Unies et qui renforcerait la solidarité de l'Europe avec l'Amérique du Nord. Il est notable, à ce titre, que le paragraphe de la Charte de Paris ayant pour titre « La CSCE et le monde » soit essentiellement d'inspiration canadienne. C'est aussi grâce à la persistance canadienne que la Charte reconnaît : « La participation commune des États d'Amérique du Nord et d'Europe [comme] une caractéristique fondamentale de la CSCE [qui est] à la base des succès obtenus jusqu'à présent et [qui] est essentielle pour l'avenir du processus de la CSCE[23]. »

Dans l'ensemble, il est apparent *a posteriori* que la position canadienne reflétait fort bien la perception de la majorité des membres de la CSCE. Pour cette majorité d'États membres, la CSCE devait nécessairement améliorer ses capacités d'intervention en cas de crise si elle voulait demeurer une institution significative sur la scène européenne, faute de quoi, d'autres organisations,

telles que l'OTAN, l'ONU ou même la CEI, prendraient le leadership en matière de prévention des conflits. C'est à l'instigation du Canada que la CSCE entreprit ainsi une mission d'information et d'observation au Nagorny Karabakh, au printemps de 1992. Le Canada prit aussi l'initiative en proposant un nouveau type d'activité qui est devenu probablement la contribution la plus importante de la CSCE à la stabilité européenne durant cette période trouble : les missions préventives de longue durée[24]. Le Canada a d'ailleurs participé à la plupart d'entre elles.

Des domaines particuliers d'action

Les initiatives actuelles du Canada en ce qui a trait au contrôle des armements et aux mesures de confiance, aux droits de la personne, à la promotion de la démocratie et au maintien de la paix en Europe prolongent une politique adoptée il y a plus de vingt ans, mais s'inspirent également d'une approche nouvelle et plus diversifiée des problèmes de sécurité.

Les mesures de confiance et le contrôle des armements dans le contexte européen

À la fin des années 1980, le Canada a contribué activement à l'élaboration du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) et au Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité, tous deux signés en 1990 dans le cadre de la CSCE. Il a également été l'un des principaux promoteurs du projet de « Ciel ouvert » visant également à favoriser la confiance entre les États membres de la CSCE (bien que ce document ne soit pas encore officiellement en vigueur[25]). Depuis la dissolution du bloc soviétique, les questions relatives au contrôle des armements conventionnels ont perdu une grande partie de leur pertinence. En fait, le problème est beaucoup plus de déterminer comment appliquer les dispositions de ces traités, alors que les conditions prévalant à l'époque de leur conclusion ont, en grande partie, disparu.

Dans cette perspective, les initiatives du gouvernement canadien se sont surtout limitées à veiller à l'application des mesures existantes plutôt qu'à proposer l'adoption de nouvelles dispositions. Le Canada a participé aux négociations CFE-1A qui se sont achevées à l'été de 1992 et, plus récemment, à la Conférence de Vienne sur la révision du Traité FCE, en mai 1996[26]. Le Canada a également contribué à mettre en œuvre les dispositions des trois accords. Ainsi, chaque année depuis 1992, les Forces armées canadiennes (FAC) participent en moyenne à 18 inspections menées dans le cadre du Traité FCE

et à 10 missions liées à l'application du Document de Vienne. Les FAC continuent à mettre au point des techniques et des procédures opérationnelles permettant la mise en œuvre des dispositions du Traité « Ciel ouvert[27] ». Enfin, on peut ranger, parmi les mesures de confiance auxquelles participe activement le Canada, les différentes composantes du PfP, notamment les règles voulant que les participants fassent preuve de transparence dans les domaines de la planification militaire et de l'utilisation des budgets consacrés à la Défense.

Le Canada et les droits de la personne

Parallèlement à ses compétences dans le domaine des mesures de confiance et du contrôle des armements, le Canada a également acquis, au cours des trente dernières années, une expérience reconnue au niveau de la promotion et de la surveillance du respect des droits de la personne. En ce qui a trait à la sécurité européenne, le Canada a agi principalement dans le cadre de la CSCE/OSCE et des Nations Unies. De façon générale, les Occidentaux cherchent à faire adopter, par les anciens États du bloc soviétique, un système de valeurs semblable à celui qui prévaut en Amérique du Nord et en Europe (respect des droits individuels, démocratie et libéralisme économique). Des institutions telles que la Communauté/Union européenne ou le Conseil de l'Europe ont d'ailleurs fait du respect de ces normes et, en particulier, des droits de la personne, une condition nécessaire d'adhésion.

De façon plus particulière, le Canada a envoyé des représentants à plusieurs commissions d'enquête régionales, dans le cadre de la CSCE, de l'ONU ou en collaboration avec l'Union européenne, ces commissions visant à vérifier les faits sur le terrain et à accumuler des preuves en vue d'éventuelles poursuites. Des Canadiens ont aussi contribué à la mise sur pied du « Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme » de l'ONU ainsi que du Tribunal pénal international (TPI). Ottawa a également mis des fonds et plusieurs équipes d'enquêteurs à la disposition de l'ONU pour les questions de violation des droits de la personne. C'est ainsi que le tribunal international – où le Canada est représenté par deux juristes – a commencé ses travaux en septembre 1993[28]. Enfin, le Canada est à l'origine des démarches qui ont abouti à la création du poste de rapporteur spécial sur la violence faite aux femmes, par la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies[29]. La diplomatie canadienne s'est aussi attachée à faire reconnaître l'importance de la violence sexuelle dans le cadre de la Commission des Nations Unies sur les droits de la personne. Outre le coparrainage d'une résolution instaurant un programme d'action en ce sens, à l'Assemblée générale en février 1993, le Canada a mis en place un

fonds d'aide aux victimes de ce type de violence et a envoyé une mission d'enquête sur ce sujet en ex-Yougoslavie.

Le gouvernement canadien estime que le respect des droits de la personne est devenu un élément essentiel de la sécurité et de la stabilité régionale, et que la violation de ces droits peut même être considérée comme une cause de conflit armé. Dans cette optique, le gouvernement octroie 300 000 dollars afin d'aider le Haut-commissaire de l'ONU « à mettre en oeuvre le Programme d'action pour la participation de l'ONU à la surveillance et à la protection des droits de la personne, ainsi qu'à la formation dans ce domaine, comme le prévoient les accords de Dayton[30] ». De façon plus générale, le Canada entend renforcer la capacité d'action des Nations Unies sur ce plan, notamment par l'adoption de mesures préventives, l'établissement de moyens de surveillance et de diffusion de l'information, ainsi qu'en mettant à la disposition de l'Organisation un répertoire des spécialistes canadiens aptes à participer à des missions internationales[31]. Enfin, l'envoi d'un observateur au Conseil de l'Europe – l'une des institutions européennes les plus actives en matière d'élaboration de normes touchant au respect des droits de la personne[32] – pourrait permettre à Ottawa d'établir de nouveaux canaux pour contribuer à la défense de ces droits en Europe[33].

La promotion de la démocratie, l'assistance technique et l'aide humanitaire

La diversification du concept de sécurité ainsi que la promotion des valeurs libérales (considérées depuis la signature de la Charte de Paris comme le fondement de l'ordre sociopolitique de l'Europe) ont amené les gouvernements européens et leurs partenaires nord-américains à percevoir la promotion de la démocratie et l'assistance technique et financière comme des instruments complémentaires permettant de garantir la stabilité européenne à long terme. La promotion de la démocratie et celle des droits de la personne sont souvent considérées comme les deux composantes d'une même entreprise[34]. Les initiatives canadiennes en ce domaine couvrent un large éventail d'activités, allant des rencontres de parlementaires à la formation des travailleurs électoraux, en passant par l'assistance technique pour l'organisation de scrutin, le renforcement du contrôle politique sur les instances militaires, l'établissement de cadres juridiques et institutionnels et la surveillance des élections. Si certains de ces programmes sont élaborés et menés dans le cadre du PfP, d'autres, comme la contribution canadienne aux élections en Bosnie[35], sont conçus sur une base *ad hoc*.

La promotion de la stabilité en Europe centrale et orientale est également liée au succès des réformes économiques entreprises dans la foulée de la chute des gouvernements communistes. La promotion de la démocratie et la transition vers une économie de marché sont des objectifs étroitement liés ; auxquels s'ajoute un souci d'établir des liens commerciaux avec les nouveaux marchés que représentent les États de la région. Les premiers programmes canadiens d'assistance technique et financière furent établis sur une base bilatérale, en premier lieu avec la Pologne et la Hongrie, puis étendus graduellement au reste de l'Europe centrale et orientale, et, enfin, aux anciennes républiques soviétiques. Le Canada contribue également aux principales initiatives multilatérales du G7, de l'OCDE, de la BERD et de la Banque mondiale. Dans l'ensemble, les budgets alloués à l'aide technique et financière canadienne aux pays d'Europe centrale et orientale se chiffrent à 499,4 millions de dollars pour la période allant de 1989 à 1996 ; cela comprend les programmes bilatéraux et multilatéraux, les programmes d'aide à la sûreté nucléaire (dont l'Ukraine, la Russie et la Roumanie sont les principaux bénéficiaires). De plus, il convient de noter que « le Canada est la principale source de crédits publics à l'exportation parmi les membres de l'OCDE en 1991 et en 1992, avec des contributions de 613 millions et 722 millions de dollars US[36] ».

Enfin, parallèlement aux programmes d'aide économique à long terme, il y a l'aide d'urgence. Cette assistance a surtout pris la forme d'aide alimentaire, de ressources destinées à accueillir les populations fuyant les zones de combat ou de fournitures médicales. Entre 1990 et 1995, c'est plus de 100 millions de dollars d'aide de ce type qui ont été distribués aux PECO. Si la Russie (y compris la Tchétchénie), l'Ukraine, les États baltes, la Pologne et la Géorgie ont pu en bénéficier, c'est, bien entendu, l'ex-Yougoslavie qui en a reçu la plus grande part. Au cours du conflit, le Canada a consacré environ 65 millions de dollars en assistance de toutes sortes, dont une grande partie a été confiée à des ONG. Depuis la fin du conflit, l'effort se poursuit par le biais des programmes de reconstruction et de consolidation de la paix. Une première tranche de 15 millions de dollars, destinée à financer des projets dans les domaines humanitaire et social en Bosnie, a été versée par Ottawa en janvier 1996[37]. Elle a été suivie, en avril, d'une seconde tranche de 25 millions de dollars, provenant des fonds de l'ACDI[38]. En tout, c'est près de 55 millions de dollars qu'Ottawa a consacré au financement des programmes touchant à la santé, aux services sociaux, à l'énergie et au développement des institutions démocratiques[39].

Le Canada et le maintien de la paix en Europe

La présente analyse ne se prête pas à un examen détaillé du rôle du Canada en matière de maintien de la paix dans le contexte européen de l'après-Guerre froide. Nous nous contenterons donc d'examiner les contributions les plus récentes du Canada aux efforts visant à ramener la paix en ex-Yougoslavie, puisqu'il s'agit du principal effort du Canada, à ce chapitre, en Europe. Si le Canada a contribué à nombre de missions multilatérales – civiles et militaires – dans les Balkans, dans le cadre de la CSCE, du Commonwealth et de l'Union européenne, c'est principalement par sa participation à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en 1992-1995, puis à la Force de mise en œuvre des Accords de Dayton (IFOR) qu'il a le plus contribué au maintien de la paix en Europe.

La décision d'envoyer des Casques bleus en ex-Yougoslavie fut prise en janvier 1992 et Ottawa mit 1200 hommes à la disposition de la FORPRONU. Avec l'extension du conflit en Bosnie-Herzégovine et l'adoption des résolutions 758 et 770 (juin et août 1992) qui étendirent le mandat de la FORPRONU à cette région, le Canada porta ce nombre à près de 2000 en août 1992, ce qui en fit un des principaux contingents de Casques bleus en ex-Yougoslavie[40]. Le nombre des Casques bleus canadiens en ex-Yougoslavie est demeuré à peu près stable au cours des trois années suivantes.

De plus, des représentants canadiens ont participé aux missions préventives de la CSCE au Kosovo (mai 1992) et en Macédoine (octobre 1992), tandis que des Casques bleus canadiens ont été affectés au déploiement préventif de l'ONU en Macédoine (décembre 1992). Enfin, plusieurs appareils canadiens ont participé au pont aérien de Sarajevo, tandis que des navires et des avions de patrouille ont été affectés aux opérations maritimes de l'OTAN visant à assurer le respect des sanctions décrétées par l'ONU (Opération Sharp Guard). En comptant l'ensemble de ces contributions, les effectifs canadiens dans la région se sont élevés, en moyenne, à plus de 2500 militaires de 1992 à 1995. Les deux bataillons de Casques bleus furent rapatriés, à la demande des Nations Unies, au cours de l'automne de 1995[41]. Notons que le gouvernement a également envisagé, non sans hésitation, de mettre une centaine de soldats à la disposition de la « Force de réaction rapide » (FRR) créée en juin 1995 pour assurer la sécurité ou le retrait des Casques bleus, le cas échéant. Ce projet a toutefois été rapidement abandonné.

En participant aux opérations multilatérales de maintien de la paix, le Canada cherche non seulement à contribuer à la stabilité internationale, mais aussi à faire entendre sa voix parmi le concert des nations et à se démarquer

des États-Unis[42]. Les opérations en ex-Yougoslavie ont démontré l'ampleur des problèmes que pose l'atteinte de ces objectifs. Non seulement le Canada n'a-t-il eu que très peu de poids dans le processus de prise de décision, que ce soit sur le terrain – le gouvernement canadien a dû, de bien mauvais gré, accepter le principe du recours aux frappes aériennes lors de la réunion des chefs de gouvernement de l'OTAN en janvier 1994 – ou au niveau des tentatives de règlement politique du conflit. L'exclusion du Canada du Groupe de contact en est probablement le meilleur exemple[43]. De façon plus générale, le Canada est confronté, en matière de maintien de la paix, à une concurrence de plus en plus forte, alors que les grandes puissances (la France, le Royaume-Uni, la Russie et, dans une bien moindre mesure, les États-Unis) et de plus en plus d'États du Tiers monde contribuent massivement aux opérations de maintien de la paix, marginalisant ainsi les « puissances moyennes » dans un domaine qu'elles ont, plus que toute autre catégorie d'États, contribué à créer[44].

En conséquence, ce n'est qu'avec réticence qu'Ottawa a accepté de mettre 960 militaires et une quarantaine d'officiers à la disposition de la Force d'interposition créée par l'OTAN pour faire appliquer les dispositions des accords de Dayton, et ce pour une durée maximale d'un an (Opération Alliance)[45]. Le peu d'enthousiasme du Canada pour l'IFOR s'est exprimé par l'annonce tardive de sa participation et la révision, à la baisse, de sa contribution (au départ Ottawa envisageait d'envoyer jusqu'à 4000 militaires en Bosnie)[46].

Le Canada et la sécurité européenne : problématique et options

Au niveau régional européen, la politique de sécurité du Canada s'articule autour de deux priorités, soit :

- le maintien de la stabilité en Europe centrale et orientale ;
- le maintien et le renforcement du « lien transatlantique » avec les États d'Europe occidentale, principalement par le biais des institutions (OTAN, UE, OSCE), mais aussi à travers certaines relations bilatérales privilégiées.

C'est en fonction de ce diptyque que doit être analysée la politique canadienne envers les principales institutions de sécurité en Europe et ce au niveau de trois « espaces » qui correspondent, chacun, à un niveau institutionnel : l'espace « paneuropéen », qui englobe l'ensemble des membres de l'OSCE ; l'espace « ouest-européen », qui correspond à la zone couverte par les quinze membres de l'Union européenne et les membres à part entière de l'Union de l'Europe occidentale ; et l'espace « euro-atlantique », qui désigne la zone couverte par le Traité de l'Atlantique Nord. Chacun de ces « espaces » présente des possibilités et des problèmes différents pour le Canada.

L'espace paneuropéen

Malgré certaines frustrations engendrées par la lourdeur de l'institution, Ottawa considère que la CSCE/OSCE, étant donné son mandat et sa composition, est la seule organisation régionale qui puisse traiter des causes fondamentales de l'instabilité en Europe et permettre d'ancrer fermement les pays issus de la désintégration du bloc soviétique à l'Ouest. L'*Énoncé de politique* de février 1995 souligne que l'OSCE : « Mérite que le Canada s'intéresse à elle, surtout parce qu'elle fait participer les pays d'Europe – et notamment la Russie – à des pourparlers de sécurité dépassant la simple coopération militaire[47]. » On peut toutefois noter un certain mécontentement du Canada envers l'OSCE à la lumière de l'incapacité de l'organisation de résoudre le conflit yougoslave. Le premier ministre Jean Chrétien déclarait ainsi, à l'occasion de la réunion de l'assemblée parlementaire de l'OSCE à Ottawa en juillet 1995 :

> Manifestement, cela n'est pas attribuable au manque de ressources. Nous disposons de toute une gamme d'institutions multilatérales. Mais les pays ont trop souvent utilisé ces institutions pour défendre et promouvoir des intérêts nationaux au lieu de réaliser des consensus véritables. D'où un manque de coordination des mesures prises par les diverses parties. Nous devons tous tirer des enseignements importants de cette situation. Par-dessus tout, nous ne pouvons attendre de nos institutions multilatérales qu'elles soient efficaces si elles sont toujours dominées par des intérêts nationaux.

L'espace ouest-européen

La notion d'une politique de sécurité commune à l'Europe occidentale n'est pas neuve, mais – par opposition à l'intégration économique européenne qui prend son essor dès les années 1950 – ce n'est qu'au cours de la dernière décennie, avec la relance de la Coopération politique européenne (CPE) et l'affermissement de la coopération franco-allemande en matière de sécurité, que l'idée d'une défense européenne commune a pris forme par la réactivation graduelle de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)[48]. L'Acte unique, signé en 1986, comprend aussi un engagement des signataires à formuler une politique étrangère commune et à coordonner leurs activités dans ce sens bien qu'aucune disposition concrète pour atteindre cet objectif n'y soit présentée[49].

Un renforcement de l'UE et de l'UEO va rendre plus difficile, pour le Canada, l'utilisation de ses relations bilatérales avec les États européens pour faire la promotion active de ses politiques. Le Canada tente actuellement de sortir de cet isolement en s'alliant à l'Allemagne et, dans une moindre mesure,

au Royaume-Uni[50]. Bonn et Ottawa ont d'ailleurs mis en place, en octobre 1995, un groupe de travail conjoint pour améliorer le partenariat transatlantique, défini ici, bien entendu, comme incluant le Canada. Avec le développement d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Canada pourrait à long terme être isolé et marginalisé entre les deux grands acteurs que seraient l'UE et les États-Unis.

L'espace euro-atlantique

Tout en favorisant l'émergence et la consolidation d'une identité européenne de sécurité et de défense, le Canada met l'accent sur l'importance des relations transatlantiques. On a souvent dit qu'une des raisons pour lesquelles le Canada avait insisté, à la fin des années 1940, sur la création de ce qui allait être l'OTAN était de pouvoir « faire entendre sa voix au sein du concert des nations atlantiques[51] ». Cela est toujours d'actualité. Comme l'écrit Joel Sokolsky :

> [l]orsque le gouvernement canadien exprime des inquiétudes au sujet d'une dérive de l'OTAN vers un système à deux piliers, ce n'est pas qu'il souhaite un engagement européen dans la défense de l'Amérique du Nord, mais plutôt qu'il craint que le Canada soit exclu de la défense de l'Europe[52].

Cette préoccupation a crû encore plus, à la suite de la conclusion de la Déclaration transatlantique de 1990 entre la CE et les États-Unis, qui prévoyait la mise en œuvre d'un processus bilatéral visant à approfondir leurs relations, même si le Canada devait conclure sa propre « Déclaration transatlantique » avec la Communauté[53]. La signature du Nouveau programme transatlantique[54], le 3 décembre 1995, par le président américain Bill Clinton, le président de la Commission de l'UE, Jacques Santer, et le président du Conseil de l'UE, Felipe Gonzalez, montre bien que le lien transatlantique est synonyme, pour certains, d'un lien UE/États-Unis.

Bien que l'exclusion du Canada puisse être liée à des facteurs conjoncturels (l'arraisonnement du bâtiment de pêche espagnol *Estai* par le Canada et l'arrivée pour six mois, le 1er juillet 1995, de l'Espagne à la présidence du Conseil de l'UE)[55], il n'en reste pas moins que les conséquences pourraient être importantes. Comme l'écrit Robert Wolfe : « Il arrive trop souvent que les Américains tiennent le Canada pour acquis et que les Européens ne tiennent tout simplement pas compte de nous[56]. »

En janvier 1996, le Canada a soumis à l'UE une proposition de Plan d'action pour renforcer le lien transatlantique. Dans la section traitant des questions de politique étrangère et de sécurité, le Canada proposait les objectifs suivants :

- un engagement envers l'OTAN, son élargissement et son adaptation à de nouvelles missions ;
- le renforcement de l'OSCE ;
- l'instauration d'un dialogue entre l'Union de l'Europe occidentale, le Canada et les États-Unis en vue d'établir une identité européenne de défense ;
- la multiplication des activités de collaboration et de consultation transatlantiques au sein de tribunes multilatérales et régionales comme l'ONU et d'organisations comme la BERD ;
- la tenue régulière de consultations mixtes des ministres et des hauts fonctionnaires sur les événements politiques se produisant dans d'autres régions ;
- l'amélioration des opérations à caractère humanitaire de l'ONU et une coordination accrue des programmes d'assistance du Canada et de l'UE ;
- l'adoption d'actions concertées pour prévenir les conflits dans l'Atlantique Nord, en Europe centrale, en Europe de l'Est et ailleurs dans le monde[57].

Soulignant le rapprochement du Canada et de l'Union européenne, la proposition de l'Union, approuvée par le Conseil des ministres le 25 mars 1996, s'est révélée identique à celle du Canada en ce qui concerne les questions de politique étrangère et de sécurité[58].

Les résultats décevants obtenus au niveau de l'espace paneuropéen et de l'OSCE, ainsi que le peu d'influence qu'Ottawa peut espérer avoir sur le processus d'intégration ouest-européen – qui demeure, d'abord et avant tout, une question de politique intérieure de l'Union – tendent à démontrer que c'est au niveau euro-atlantique que le Canada peut, de façon plus réaliste, aspirer à la réalisation de ses objectifs. Il demeure, toutefois, que les risques de marginalisation du Canada dans les questions de sécurité européenne sont réels. Face à ces risques, la politique du Canada en Europe devrait mieux identifier ses champs d'action en se limitant à des créneaux bien définis.

Les rôles et créneaux du Canada

L'un des défis du Canada, à l'avenir, pourrait bien être d'avoir à justifier sa prétention d'être consulté et écouté par ses partenaires sur les questions de sécurité européenne. Il est donc nécessaire que le gouvernement canadien se dote d'une approche globale et qu'il entreprenne des initiatives lui permettant

de justifier cette prétention. Dans ce contexte, quelle option choisir pour maintenir une politique de sécurité européenne crédible ?

Pour une « puissance moyenne » comme le Canada, une stratégie de spécialisation dans certains domaines précis (*issue areas*) semble être la meilleure option pour maintenir ou accroître son influence internationale et faire progresser certains dossiers qu'elle estime importants[59]. En exploitant certains créneaux selon des objectifs spécifiques, une puissance moyenne peut acquérir une plus grande influence et, parfois même exercer une forme de leadership.

L'approche par la spécialisation implique nécessairement des choix au niveau des champs et des moyens d'action. Ces choix doivent découler des intérêts nationaux et des « avantages comparatifs » d'un État, que ceux-ci soient calculés en termes d'expertise, de crédibilité ou de ressources particulières. La spécialisation peut générer une influence plus grande si elle est appliquée dans des domaines de haute visibilité, où la situation exige l'apport d'idées neuves et d'initiatives audacieuses. Elle doit donc être soutenue, en pratique, par une politique active et dynamique, qui se traduit par l'adoption de certains rôles, tels que celui de médiateur, de gestionnaire, de catalyseur – rôle consistant à prendre des initiatives pour attirer l'attention sur un problème donné ou pour relancer un processus de négociation ou de coopération – ou de leader dans la formation de coalitions ou de processus de coopération (*co-operation building*)[60]. Dans cette optique, même un État dont les ressources sont limitées peut parvenir à se démarquer, à jouer un rôle important et à exercer une influence notable. Cette approche incite aussi à mettre à profit les ressources des intervenants civils, y compris des secteurs privés et parapublics, dont les intérêts peuvent être liés aux champs de spécialisation (groupes de pression, ONG, gens d'affaires, universitaires, corps professionnels, techniciens spécialisés, etc.). Le corollaire d'une telle approche – et il s'agit d'un élément souvent négligé – est que la concentration des ressources dans quelques domaines bien définis implique l'abandon ou la réduction des activités dans d'autres secteurs jugés de moindre importance[61]. C'est probablement à ce niveau que la politique de spécialisation est la plus difficile à élaborer.

La « stratégie des créneaux » influence déjà certaines dimensions de la politique extérieure canadienne[62]. Ce type d'approche a été appliqué, par exemple, aux méthodes de vérification des accords de contrôle des armements[63], aux négociations sur les droits de la personne[64] et à celles sur la réforme de l'ordre économique international[65]. À bien des égards, toutefois, cette « politique » pouvait difficilement prétendre en être une, car elle ne découlait pas d'une conception intégrée.

Une stratégie des créneaux est pertinente pour la politique de sécurité du Canada en Europe et cela pour trois raisons. Premièrement, à défaut d'une spécialisation, la réduction significative des budgets peut mener à un éparpillement des ressources restantes. En second lieu, la spécialisation permet d'intégrer de nouvelles dimensions qu'on associe à la notion de sécurité depuis son éclatement conceptuel. Troisièmement, l'élaboration d'une politique de spécialisation va dans le sens de ce que fait déjà le gouvernement canadien, quoique de façon parfois désordonnée, et correspond à une logique inévitable qu'il vaut mieux chercher à gérer de façon efficace qu'ignorer ce qui se passe.

Il semble évident que, si le Canada doit se spécialiser, ce n'est pas au niveau militaire qu'il peut le faire, du moins dans un avenir prévisible. Dans les débats qui ont précédé la présentation du *Livre blanc sur la Défense de 1994*, plusieurs intervenants ont proposé de restructurer les Forces armées canadiennes en fonction d'un nombre restreint, mais précis, de missions, essentiellement au niveau du maintien de la paix[66]. Les coûts – financiers, matériels, organisationnels et psychologiques – d'une telle réorientation sont toutefois si élevés qu'elle ne peut être entreprise qu'à long terme et de façon graduelle. Naturellement, le ministère de la Défense n'a pas retenu cette approche, bien au contraire :

> Nous continuerons de mettre en parallèle les coûts et les avantages relatifs de diverses capacités, afin d'en arriver aux compromis difficiles, certes, mais cruciaux, qui doivent permettre aux Forces canadiennes de contribuer à une plus large gamme d'objectifs. Il en ressort qu'il serait malavisé d'investir dans des forces et des ressources très spécialisées, à un extrême de l'échelle comme à l'autre. [...] Ces solutions nous priveraient, l'une et l'autre, du potentiel et de la souplesse qu'offrent des forces polyvalentes[67].

En fait, selon un auteur, « [i]n many respects, the "transformation" of the Canadian military into one capable of responding to any emergency anywhere in the world on short notice represents a *broadening* of the mandate of the Department [of Defence][68] ».

Dans un contexte où les contributions traditionnelles du Canada à la sécurité européenne perdent de leur importance et où le Canada se voit marginaliser au sein de la communauté transatlantique, les créneaux suivants, où le Canada a acquis au cours des dernières années une expertise internationale, pourraient être mis à profit pour relancer notre diplomatie :

- les *droits de la personne*, tant au niveau de l'élaboration des normes internationales que des moyens de surveillance et d'intervention ;

- l'*appui aux processus électoraux* et à *la formation institutionnelle et juridique au niveau des activités parlementaires* ;
- la *formation policière* ;
- le *maintien de la paix*. Il s'agit d'un domaine incontournable, non pas tant sur le terrain qu'au niveau de l'établissement des normes, des procédures entourant le déroulement des opérations et de la formation. Grâce à la réflexion sur la Force de réaction rapide de l'ONU, à la création du Centre Lester B. Pearson et à l'expérience acquise par les Forces armées canadiennes, le Canada dispose déjà d'une bonne longueur d'avance en ce domaine.
- La *consolidation de la paix et la reconstruction*.

En soi, aucun de ces champs ne constitue un élément de spécialisation réellement nouveau. Toutefois, l'action canadienne dans ces domaines devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie, de manière à en assurer la cohérence et une mise en œuvre plus systématique.

Le Canada entre les réformes et l'élargissement

La réforme de l'Alliance

La réforme du rôle et de la structure de l'OTAN est à l'ordre du jour en cette fin de siècle. Sur cette question, le Canada estime qu'une réforme en profondeur de la structure de l'Alliance est nécessaire pour trois raisons. En premier lieu, les structures doivent refléter les nouvelles priorités des États membres, en particulier en facilitant l'intégration des activités touchant aux dimensions non militaires de la sécurité. Ainsi, les programmes civils et militaires du P*f*P qui prennent une place de plus en plus importante, doivent être intégrés de façon plus étroite aux autres activités de l'OTAN. En second lieu, il faudrait qu'une réforme organisationnelle améliore la capacité de l'Alliance à agir en tant que plate-forme de coopération avec les pays de l'Est. De ce point de vue, la réforme des structures pourrait être menée de façon à offrir un meilleur encadrement aux discussions avec la Russie[69]. Troisièmement, si la diplomatie canadienne adopte une stratégie de spécialisation, elle doit veiller à ce que les structures de l'OTAN lui permettent de jouer le rôle qu'elle aura choisi.

Concrètement, cela signifie que les structures civiles et militaires doivent être analysées de façon critique. Le gouvernement Chrétien a proposé, en juin 1994, que les membres de l'Alliance revoient la pertinence de certains comités du Secrétariat international ainsi que les chevauchements qui pourraient exister

entre certains de ces comités. De même, le gouvernement canadien a soutenu que même les grands commandements militaires actuels ne devraient pas être exclus *a priori* de cet examen, et que la pertinence de leur maintien devrait être sérieusement réévaluée.

Les diplomates canadiens se sont aussi préoccupés de la souplesse des méthodes de gestion dans le contexte des réformes politiques et militaires en cours. André Ouellet, ministre des Affaires étrangères, a souligné, pour sa part, lors de la réunion de mai 1995 du Conseil de l'Atlantique-Nord, l'importance de s'assurer d'une flexibilité suffisante dans les processus administratifs afin que ceux-ci ne fassent pas obstacle à la volonté politique de changement au sein de l'Alliance. En fait, le gouvernement canadien préconise une réflexion globale sur le financement de l'Alliance et ses procédures administratives internes[70].

Le Canada risque cependant d'avoir peu d'influence sur la question de la réforme administrative, car sa contribution demeure modeste[71]. En effet, bien que le Congrès ait imposé d'importantes réductions à la contribution américaine aux dépenses d'infrastructure de l'OTAN[72], près d'un tiers des fonds dépensés par l'Alliance sur le continent provient de l'Amérique du Nord. Selon un analyste du gouvernement canadien, ce fait limite considérablement les possibilités de réforme de l'Organisation, puisque c'est le principal bailleur de fonds qui aura le dernier mot[73].

Le Canada et l'élargissement de l'OTAN

Sur la question de l'élargissement de l'OTAN, le Canada est préoccupé, comme d'autres pays, par la nécessité de soutenir la stabilité et les réformes dans les PECO tout en ménageant la Russie. Ainsi *Le Livre blanc sur la Défense de 1994* soulignait que les représentants canadiens étaient « tout à fait favorables à l'expansion de l'OTAN », mais qu'« il faut éviter que ce processus n'exacerbe les craintes de la Russie de se voir ainsi encerclée ou marginalisée[74] ». Lors de rencontres internationales de haut niveau, les représentants canadiens ont constamment lié la question de l'élargissement de l'Alliance à celle de la relation entre celle-ci et la Russie[75].

Le gouvernement canadien insiste sur les assurances que l'Alliance peut donner à la Russie en ce qui a trait au stationnement de troupes et au positionnement d'armements nucléaires, et ce avant même de poursuivre plus avant le processus d'élargissement. Ottawa insiste aussi sur une réflexion sur la relation à long terme entre l'Alliance et la Russie. Le Canada voudrait qu'une relation privilégiée soit instaurée entre les deux entités, une relation qui dépasserait le

cadre du Partenariat pour la Paix (PfP). Les représentants canadiens sont sensibles aux arguments russes selon lesquels l'Alliance n'aurait pas fondamentalement changé sur le plan militaire depuis la fin de la Guerre froide[76].

Les dirigeants canadiens soulignent que l'élargissement n'est pas une fin en soi, mais un processus visant à renforcer la sécurité de l'Europe. Un tel renforcement n'étant possible qu'avec la coopération de la Russie, l'élargissement doit donc être complémentaire à l'établissement d'une relation politique étroite entre cet État et l'Alliance. Les représentants canadiens ont toujours été clairs sur ce point au cours des dernières années : la Russie doit être incluse dans la nouvelle architecture de sécurité européenne. La réforme de l'OTAN doit être effectuée en tenant compte des craintes que les dirigeants russes ont exprimées. Comme l'écrivait le gouvernement dans son énoncé *Le Canada dans le monde*, publié au début de 1995 : « ...le Canada fera pression pour qu'évolue la vocation de l'OTAN et que soient admis d'autres membres, tout en tâchant de rassurer les Russes relativement à cette expansion[77]. » Toutefois, le Canada est d'avis que le processus ne doit pas être subordonné à la volonté de Moscou.

Notons aussi que le gouvernement canadien semble mettre de plus en plus l'accent sur les aspects non militaires devant guider le processus d'élargissement. Les représentants canadiens ont, par ailleurs, exprimé à plusieurs reprises qu'aucun État européen ne devait être exclu *a priori* du processus d'élargissement[78]. Bien qu'opposé à un élargissement rapide et à court terme, le Canada est favorable à l'idée d'un élargissement progressif et à long terme.

Mentionnons, finalement, que les dirigeants canadiens ont souligné à plusieurs reprises que l'élargissement de l'OTAN n'était qu'un des moyens de favoriser la stabilité en Europe. Une voie alternative pourrait être constituée par l'Union européenne. Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères remarquait ainsi que :

> [l]a Russie a laissé clairement entendre qu'elle ne verrait pas d'un bon œil que ses voisins de l'Europe du centre et de l'Est deviennent membres à part entière de l'OTAN. Elle ne s'oppose toutefois pas à l'élargissement de l'UE, malgré la politique étrangère et de sécurité commune que celle-ci se propose d'adopter[79].

La position canadienne sur l'élargissement de l'OTAN a aussi connu une certaine évolution. Vers la fin de l'année 1993, le gouvernement canadien affirmait que l'intégrité de l'OTAN et la stabilité européenne devaient être les critères guidant l'élargissement. Un an plus tard, le gouvernement soulignait que les membres de l'Alliance devaient répondre à trois questions avant d'aller de l'avant : quels seront les effets sur le fonctionnement de l'Alliance ? Quels seront les effets sur la situation politique et militaire en Europe ? Comment

devra se faire cet élargissement ? Au cours de l'année 1995, le gouvernement met aussi l'accent sur les caractéristiques politiques internes que doivent posséder les États aspirant à devenir membres de l'Alliance[80].

1. Albert LEGAULT, Michel FORTMANN, *Une Diplomatie de l'espoir. Le Canada et le désarmement, 1945-1988*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, Centre québécois de relations internationales, 1989, p. 41.
2. Déclaration de Art AGGLETON, ministre du Commerce international devant le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international, 30 avril 1996.
3. Les chiffres sont tirés de *Imports 1992. Statistics Canada*, International Trade Division, mai 1993 et de *Exports 1992, Statistics Canada*, International Trade Division, juin 1993.
4. Les chiffres sont tirés de *Imports, 1994. Statistics Canada*, International Trade Division, Cat. No. 65-203, et de *Exports 1994, Statistics Canada*, International Trade Division, Cat. No. 65-202.
5. Les chiffres sont tirés de *Annual Demographic Statistics, 1995*. Statistics Canada, Cat. No. 91-213-xpb, 1995, p. 239.
6. *Id.*
7. Pour un résumé des grandes lignes de la politique de sécurité canadienne, voir MAECI, « Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd AXWORTHY, ministre des Affaires étrangères, devant la Chambre des communes, à l'occasion du dépôt du rapport annuel sur les exportations militaires », *Déclaration*, n° 96/31, Ottawa, 18 juin 1996.
8. La Direction générale comprend cinq directions : AGE/Environnement, AGH/Droits de la personne et Justice ; AGM/Population, AGP/Consolidation de la paix et du Développement démocratique ; AGS/Développement économique et social.
9. Le concept de « sécurité humaine collective » n'est pas mentionné dans le *Livre blanc sur la Défense de 1994*, dont la publication, il est vrai, a précédé de quelques semaines celle de *l'Énoncé du gouvernement*. Les auteurs font plutôt allusion à la « sécurité collective et coopérative ».
10. Sur le concept stratégique adopté par l'OTAN en 1991, voir Michel FORTMANN, « In Search of an Identity : Europe, NATO and the ESDI Debate », *Document externe du CARO*, n° 58, Ottawa, ministère de la Défense nationale, novembre 1991 ; OTAN, *NATO Handbook*, Bruxelles, Services de l'information de l'OTAN, 1995, pp. 40-43.
11. Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc sur la Défense de 1994*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1994, p. 37.
12. Voir Paul BUTEUX, « L'avenir de la politique de sécurité occidentale et la place du Canada », dans Paul LÉTOURNEAU, dir., *Le Canada et l'OTAN après 40 ans*, Québec, CQRI/Université Laval, 1992, pp. 193-215.
13. *The Globe and Mail*, 8 décembre 1995, p. A10 ; *Ottawa Citizen*, 9 décembre 1995, p. A6.
14. Avec la réduction des autres activités militaires du Canada, cette dimension prend une importance de plus en plus grande. Voir, par exemple, les commentaires du secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, lors de son passage à Ottawa en février 1996, dans Manon TESSIER, « Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec », *Études internationales*, vol. XXVII, n° 2, juin 1996, p. 398.
15. *Communiqué*, « Une équipe de l'OTAN visite les BFC Moose Jaw et Cold Lake du 29 avril au 7 mai 1996 », 30 avril 1996.
16. Jean BORSU, « Séminaire organisé par le Canada : la protection civile dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est », *Revue de la protection civile*, vol. 20, n° 1, janvier-mars 1993, pp. 18-26 ; Mike BRAHAM, « Vers un nouveau partenariat en Europe centrale et de l'Est », *Revue de la protection civile*, vol. 21, n° 3, juillet-septembre 1994, pp. 10-12.
17. Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 110.
18. Ministère de la Défense nationale, *op. cit.*, p. 39.
19. Statement 90/09, Speech of the Secretary of State for External Affairs, the Right Honourable Joe Clark, at McGill University, Montréal, 5 février 1990 ; Notes for a Speech by the Secretary of State for External Affairs the Right Honourable Joe Clark, at Humber College, Lakeshore Campus, mai 26 1990.
20. MAECI, « Notes pour une déclaration du ministre des Affaires extérieures, l'honorable Joe Clark, rencontre des MAE des pays membres de la CSCE », New York, 2 octobre 1990.
21. Il s'agit, bien sûr, de « l'Institut » que nous avons mentionné plus haut.
22. Le Canada souhaitait aussi que le CPC se charge de superviser l'application des mesures de confiance que l'on allait adopter à Paris (1990) et plus tard à Helsinki (en 1992).
23. *Charte de Paris*, pp. 6-7.
24. Il y en a treize en cours actuellement Skopje, Géorgie, Estonie, Moldavie, Lettonie, Tadjikistan, Bosnie-Herzégovine, Ukraine, Kosovo, Sandjak, Voïvodine, Tchétchénie et station radar de Skrunada.
25. Le Bélarus, l'Ukraine et la Russie n'ont pas encore ratifié le Traité « Ciel ouvert ». Ces ratifications sont nécessaires – à tout le moins celles de l'Ukraine et de la Russie – pour que le Traité soit officiellement en vigueur.
26. MAECI, « Le Canada se réjouit du succès de la conférence de révision du Traité FCE ainsi que du retrait des armes nucléaires de l'Ukraine », *Communiqué*, n° 104, juin 1996.
27. *Document du ministère de la Défense nationale*, 28 août 1996.
28. Le Canada y est représenté, depuis août 1993, par le juge Jules Deschênes, ainsi que par la juge Louise Arbour, nommée procureur en mars 1996.
29. MAECI, « Le Canada accueille favorablement la création d'un poste de rapporteur spécial de l'ONU sur la violence contre les femmes », *Communiqué*, n° 36, 4 mars 1994, p. 1 ; « M. Ouellet souligne la journée internationale de la femme », *Communiqué*, n° 46, 8 mars 1995.
30. MAECI, « Lloyd Axworthy annonce un appui financier du Canada aux activités en faveur des droits de la personne au Rwanda et en ex-Yougoslavie », *Communiqué*, n° 58, 3 avril 1996, pp. 1-2.
31. MAECI, *Déclaration*, n° 95/28, Notes pour une allocution de l'honorable André Ouellet, ministre des Affaires étrangères, à l'occasion de la Conférence sur les droits de la personne, Ottawa, 25 avril 1995, pp. 2-3.
32. Voir, à ce sujet, Marianne HANSON, « Democratisation and Norm Creation in Europe », *Adelphi Paper*, 284, janvier 1994, pp. 28-41.
33. MAECI, « Le Canada nomme son premier observateur permanent au Conseil de l'Europe », *Communiqué*, n° 136, 1er août 1996.

34. Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde...*, *op. cit.*, pp. 39-40.
35. Jocelyn COULON, « Priorité au développement démocratique », *Le Devoir*, 23 janvier 1996.
36. Myriam GERVAIS et André P. DONNEUR, « Le Canada et la sécurité : l'exemple de l'assistance technique à l'Europe centrale et de l'Est (1989-1995) », *Revue des sciences politiques*, n° 36, 2e trimestre, juin 1996, p. 34. Tous les chiffres mentionnés dans cette section sont tirés de ce texte.
37. Jocelyn COULON, *op. cit.*
38. MAECI, « Le Canada poursuit ses efforts de reconstruction en ex-Yougoslavie », *Communiqué*, n° 66, 10 avril 1996 ; « Le Canada annonce une rallonge », *Le Devoir*, 12 avril 1996.
39. Jocelyn COULON, « La Bosnie est toujours aux soins intensifs », *Le Devoir*, 27 mai 1996.
40. L'importance relative de la participation canadienne à la FORPRONU varie selon les contributions des autres États. En mars-avril 1995, ce contingent était le cinquième en importance (2127 Casques bleus), derrière ceux de la France, du Pakistan, du Royaume-Uni et de la Jordanie.
41. Cette description de la contribution canadienne à la FORPRONU est tirée de André P. DONNEUR et Stéphane ROUSSEL, « Le Canada : quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », dans Alex MACLEOD et Stéphane ROUSSEL, dir., *Intérêt national et responsabilités internationales : Six États face au conflit en ex-Yougoslavie (1991-1995)*, Montréal, Guérin, 1996, pp. 143-160.
42. *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle. Rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, février 1993, pp. 24-28.
43. André P. DONNEUR et Stéphane ROUSSEL, *op. cit.*
44. Ce phénomène a été noté par Jocelyn COULON, *Les Casques bleus*, Montréal, Fides, 1994, p. 272 et Joseph T. JOCKEL, *Canada and International Peacekeeping*, Toronto, Center for Strategic Studies – Canadian Institute of Strategic Studies, 1994, pp. 23-26. De façon plus générale, plusieurs auteurs ont souligné les difficultés auxquelles se heurtent les « puissances moyennes » dans la mise en œuvre d'une politique de maintien de la paix dans le contexte de l'après-Guerre froide. Voir Fen Osler HAMPSON, « A New Role for Middle Powers in Regional Conflict Resolution ? », dans Brian JOB, dir., *The Insecurity Dilemma : National Security of Third World States*, Boulder, Lynne Rienner, 1992 ; Charles-Philippe DAVID et Stéphane ROUSSEL, « "An Era Gone By". Canada's Middlepower Policy and Security Issues After the Cold War », Communication présentée lors de la 37e réunion annuelle de l'ISA, San Diego, avril 1996.
45. PC, « Le Canada propose d'envoyer mille soldats », *Le Devoir*, 7 décembre 1995 ; Gilles TOUPIN, « Le Canada ne participera plus aux missions militaires en Bosnie », *La Presse*, 13 février 1996.
46. André P. DONNEUR et Stéphane ROUSSEL, *op. cit.* Les données les plus récentes ont été puisées dans le site Web du MAECI.
47. MAECI, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, 1995, p. 35.
48. Jolyon HOWORTH, « Towards a European Foreign Policy ? », dans Jack HAYWARD et Edward C. PAGE, dir., *Governing the New Europe*, Cambridge, Duke University Press, 1995, p. 321.
49. Robert TOULEMON, *La construction européenne*, Paris, Poche, 1994, p. 62.
50. MAECI, « L'édification rapide du libre-échange transatlantique », *Déclaration*, n° 95/32, 22 mai 1995 ; « Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne », *Communiqué*, n° 87, 7 mai 1996 ; « M. Ouellet participera à une série de rencontres bilatérales et multilatérales en Europe », *Communiqué*, n° 94, 19 mai 1996 ; « Visite au Canada du Secrétaire au Foreign Office de la Grande-Bretagne », *Communiqué*, n° 98, 27 mai 1996 ; Robert WOLFE, *op. cit.*, p. 369.

51. Paul LÉTOURNEAU, « Les motivations originales du Canada lors de la création de l'OTAN (1948-1950) », dans Paul LÉTOURNEAU, dir., *Le Canada et l'OTAN après quarante ans : 1949-1989*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1992, p. 56.
52. Joel J. SOKOLSKY, « Le Canada, les États-Unis et l'OTAN : l'histoire de deux piliers », dans Paul LÉTOURNEAU, dir., *ibid.*, p. 91.
53. GOUVERNEMENT DU CANADA, « Declaration on Canada-European Community Relations », 22 novembre 1990.
54. Robert WOLFE parle plutôt du Nouvel ordre du jour transatlantique, traduisant ainsi le titre *New Transatlantic Agenda*, *op. cit.*, p. 367.
55. Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 127. Robert WOLFE mentionne également le recul du commerce entre l'Europe et le Canada comme facteur ayant contribué à marginaliser ce dernier.
56. Robert WOLFE, *op. cit.*, p. 377.
57. Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 131.
58. Entretien au MAECI, août 1996. Selon le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, le document de l'UE aurait été moins précis que celui du Canada en ce qui concerne les questions de politique étrangère et de sécurité. Voir Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 133 ; « Les ministres Axworthy et Eggleton applaudissent au plan de la Commission européenne visant à resserrer ses liens avec le Canada », *Communiqué*, n° 30, 1er mars 1996 ; « Les ministres Axworthy et Eggleton applaudissent à la décision de l'Union européenne de négocier le resserrement de ses liens avec le Canada », *Communiqué*, n° 50, 26 mars 1996.
59. Ulf LINDELL et Stefan PERSSON, « The Paradox of Weak States Power and a Research and Literature Overview », *Cooperation and Conflict*, vol. 2, 1986, pp. 79-81.
60. Andrew F. COOPER, Richard HIGGOTT et Kim R. NOSSAL, *Relocating Middle Powers : Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993. Voir aussi Kim R. NOSSAL, *Rain Dancing : Sanctions in Canadian & Australian Foreign Policy*, Toronto, Toronto University Press, 1994 ; Charles-Philippe DAVID et Stéphane ROUSSEL, *Environnement stratégique et modèle de défense*, Montréal, Méridien, 1996.
61. Cette dimension a été mise en relief par Andrew F. COOPER, « In Search of Niches : Saying "Yes" and Saying "No" in Canada's International Relations », *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, n° 3, hiver 1995, pp. 1-14.
62. En 1986, le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada percevait, dans cette stratégie, un moyen « d'obtenir que les autres gouvernements accordent plus d'attention [aux] vues [du Canada] ». Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme. Rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada*, Ottawa, 1986, p. 28. C'est également sur une base semblable que David DEWITT et John KIRTON ont élaboré la thèse du « Canada comme puissance principale » *Canada as a Principal Power*, Toronto, Wiley et Sons, 1983.
63. Michael TUCKER, « Canada and the Test-Ban Negotiations (1955-1971) » dans Kim R. NOSSAL, dir., *An Acceptance of Paradox. Essays on Canadian Diplomacy in Honour of John W. Holmes*, Toronto, CIIA, 1982, pp. 115-140 ; Albert LEGAULT et Michel FORTMANN, *op. cit.*

64. Stéphane ROUSSEL, *Le Canada et les négociations sur les droits de la personne et la coopération humanitaire à la CSCE : réévaluation de la thèse internationaliste*, Montréal, UQAM (manuscrit non publié), 1991 ; Robert O. MATTHEWS et Cranford PRATT, dir., *Human Rights in Canadian Foreign Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988.
65. Cranford PRATT, dir., *Middle Power Internationalism. The North-South Dimension*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990.
66. Allen SENS, « Canadian Defence Policy After the Cold War : Old Dimensions and New Realities », *Canadian Foreign Policy*, vol. 1, n° 3, automne 1993, pp. 24-25. Plusieurs interventions en ce sens ont été portées à l'attention du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada, dont les audiences se sont tenues de mai à juin 1994.
67. Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc sur la Défense de 1994*, *op. cit.*, p. 14.
68. Claire TURENNE SJOLANDER, « Cashing In on the "Peace Dividend" : National Defence in the Post-Cold War World », dans Gene SWIMMER, dir., *How Ottawa Spends 1996-97 : Life Under the Knife*, Ottawa, Carleton University Press, 1996, p. 261.
69. Entretien au MAECI, août 1996.
70. *Id.*
71. Le Canada fournit environ 6 % des ressources financières de l'Alliance.
72. Assemblée de l'Atlantique Nord, *Rapports 1994 : la dérive des continents*, Bruxelles, Commission politique, Assemblée de l'Atlantique Nord, novembre 1994, p. 8.
73. Entrevue au MAECI, août 1996.
74. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Livre blanc sur la Défense de 1994*, *op. cit.*, p. 38.
75. Entrevue au MAECI, août 1996.
76. *Id.*
77. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le Canada dans le monde : énoncé du gouvernement*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1995, p. 35.
78. Entrevue au MAECI, août 1996. Voir également : « L'élargissement de l'OTAN et la Russie », *Déclaration*, 95/35, Allocution de l'honorable André Ouellet, ministre des Affaires étrangères, au Conseil de l'OTAN, Noordwijk, Pays-Bas, 30 mai 1995, p. 1.
79. Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *L'intégration européenne : son importance pour le Canada*, Ottawa, Sénat du Canada, juillet 1996, p. 82.
80. « [l]e premier ministre Jean Chrétien a indiqué la position du Canada à ce sujet, à savoir que les pays qui adoptent des réformes en vue d'instituer un régime démocratique et l'économie de marché devraient devenir membres à part entière de l'Alliance » ; voir Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *L'intégration européenne : son importance pour le Canada*, Ottawa, Sénat du Canada, juillet 1996, p. 112 ; voir également : « Canada urges NATO to include Slovenia », *Financial Post*, 10 mai 1996.

Chapitre V

Le couple Canada/OTAN : choix et dilemmes

La fin de la Guerre froide et l'émergence d'un nouveau système international ont profondément modifié les images que les observateurs avaient de la Guerre froide. Sur le plan bipolaire, les thèmes dominants d'autrefois tournaient autour de la notion de la stabilité de la dissuasion nucléaire, de l'*arms control* et du désarmement, le tout venant se profiler contre des thèmes idéologiques plus ou moins mobilisateurs. L'empire soviétique nous annonçait le triomphe du communisme sur le capitalisme, les Occidentaux s'employaient tant bien que mal à prétendre que leur sécurité était indivisible – le fameux « Ich bin ein Berliner » du président John F. Kennedy – tandis que les crises de Berlin et de Cuba risquaient d'engouffrer la planète dans l'apocalypse nucléaire.

Tous ces slogans font aujourd'hui figure d'enfants pauvres d'une période certes difficile mais peu exaltante. On parle désormais de la marche vers la démocratie ou pour reprendre l'image de F. Fukuyama, de « la fin de l'histoire », de l'établissement de mécanismes universels de marché libre, de « sécurité coopérative », de « partenariat pour la paix » ou encore de mesures de confiance destinées à rétablir la coopération entre les adversaires d'hier. L'Est et l'Ouest reconnaissent désormais qu'il faut lutter en priorité contre le

terrorisme et le phénomène plus large de la prolifération nucléaire, qu'il est important de recycler dans l'industrie civile les têtes nucléaires démantelées et de trouver une solution au problème des déchets nucléaires. Bref, l'heure n'est plus à l'affrontement, mais à la recherche de solutions destinées à régler les oppositions d'hier et à préparer la voie de la coopération de demain.

Sur le plan européen, le choc des anciennes et des nouvelles images est tout aussi percutant. De tout temps, trois paradigmes majeurs ont déterminé les rapports euro-atlantiques : le paradigme atlantique d'une alliance sous domination américaine, le paradigme de l'intégration européenne développé au début des années 1950 et qui a connu un essor considérable dans les années 1960 avec l'idée kennedyenne de la construction d'un pilier européen, et le paradigme paneuropéen dont les origines réelles remontent au début des négociations en 1973 sur la CSCE, aujourd'hui l'OSCE. Les tensions entre ces trois paradigmes ont varié dans le temps et ces trois modèles se sont toujours côtoyés avec plus ou moins de bonheur, à des degrés divers et selon l'évolution des circonstances politiques du moment. À la différence des années 1960 qui nous avaient habitués à des tensions majeures entre deux paradigmes principaux (les paradigmes européen et euro-atlantique), c'est désormais à la jonction des deux premiers paradigmes et du troisième – le paradigme paneuropéen – qu'il faut évaluer les perspectives de règlement des conflits ou de coopération entre, d'une part, les alliés et, d'autre part, entre ceux-ci et les nouveaux partenaires à l'Est.

Les dilemmes européens et les choix canadiens

Les dilemmes européens

La marche vers l'intégration européenne ou encore vers l'élargissement de l'UE peut être perçue sous la forme de quatre scénarios différents. Chacun entraîne une série d'interrogations différentes, car selon la voie que privilégie un acteur, chaque scénario peut impliquer l'établissement d'institutions différentes ou dotées de compétences plus ou moins étendues.

Rappelons ici les quatre scénarios évoqués dans le cadre du chapitre premier. Ce sont a) l'« Europe à la carte », b) l'« Europe à géométrie variable » ou à « plusieurs vitesses », c) l'« Europe du noyau dur » et enfin, d) l'« Europe des cercles concentriques ». Derrière tous ces scénarios se cachent des formes de construction européenne différentes dont il est impossible de préciser les détails, mais qui n'en fournissent pas moins des indications générales sur les objectifs poursuivis par les acteurs. En dernière analyse, les questions ultimes qui se posent sont les suivantes : comment l'Europe peut-elle devenir grande, peut-elle ou doit-elle parler d'une seule voix, et selon les réponses apportées à ces questions de quels types d'institutions doit-elle disposer ?

Devenir grand suppose que l'Europe se soit affranchie des États-Unis, d'une part, et qu'elle puisse parler d'une seule voix, d'autre part. L'affranchissement économique a été en grande partie réalisé à travers l'établissement du Marché commun et se poursuit aujourd'hui à travers l'élargissement de l'UE. Les règles et procédures en la matière restent extrêmement diversifiées mais, dans l'ensemble, l'Europe est et restera sans doute l'une des zones économiques les plus importantes du monde. En matière de sécurité militaire, la problématique est beaucoup plus complexe : comment peut-on parler d'une seule voix s'il n'y a pas de PESC ?

En la matière, deux visions s'opposent. Il y a ceux qui ne souhaitent pas se départir du protecteur le plus riche et le plus puissant, c'est-à-dire les États-Unis, et qui soutiennent en conséquence le renforcement de la coopération atlantique. Cette vision recouvre tous les plans destinés à renforcer le CCNA et le P*f*P, ainsi que le commerce entre les deux rives de l'Atlantique. La Grande-Bretagne, beaucoup de petits pays ainsi que le Canada soutiennent cette vision des choses qu'ils estiment conforme à leurs intérêts économiques et de sécurité. La seconde vision, plus proche des thèses défendues par la France, implique le développement en matière de sécurité d'institutions visibles, dynamiques et opérationnelles, telle l'UEO, mais aussi la présence d'institutions qui puissent permettre à l'Europe de parler d'une seule voix, telle l'UE.

Les tenants atlantiques estiment que l'élargissement de l'OTAN et la mise sur pied d'un P*f*P élargi constituent les deux avenues de transformation à exploiter. Les tenants de la construction européenne pure estiment de leur côté que l'élargissement doit se faire à travers la PESC et les institutions militaires de l'UE. Il faut donc renforcer les institutions européennes et diminuer d'autant le poids décisionnel des institutions atlantiques. À tout considérer, cette simplification de l'analyse débouche sur une autre interrogation réductrice : la défense de l'Europe sera-t-elle plutôt assurée par l'Europe seule ou en coopération avec l'Amérique et, dans les deux cas, quelle place faut-il faire à la Russie ?

Les options du Canada

Les termes du débat seraient analogues si le même problème devait se poser sur le plan de la sécurité Asie-Pacifique. En l'espèce, supposons deux modèles d'intégration proposés l'un par le Japon, l'autre par la Chine, les deux se

disputant la place que l'Amérique devrait tenir dans ce nouveau dispositif de sécurité. Les questions pour le Canada seraient : doit-on privilégier le modèle chinois aux dépens du modèle japonais, d'une part, et aurions-nous quelque chose à dire ou devrions-nous dire quelque chose sur l'avenir souhaitable de ces visions concurrentes de sécurité ?

Pour les besoins de la démonstration, concédons que le Canada a toujours fait partie des dispositifs de sécurité atlantique, ce qui n'est pas le cas pour l'Asie puisqu'on est toujours à la recherche de mécanismes de défense mieux intégrés. La réponse est donc ici plus facile à concevoir : en l'absence de véritable dilemme, pourquoi préférer une option plutôt qu'une autre ? Toutefois, sur le plan du discours, la question se pose de savoir si le Canada doit encourager ou non la construction européenne et toutes les conséquences qui en découlent sur le plan de la sécurité.

Trois options fondamentales peuvent être suggérées : ne rien dire, favoriser une vision aux dépens d'une autre ou rester neutre et tenter d'arbitrer, si l'occasion s'en présente, les éléments les plus virulents des oppositions.

Ne rien dire ?

Le Canada a d'importants échanges économiques avec l'Europe. Il a donc quelque chose à dire, ne serait-ce que « tout dire et tout faire » pour ne pas être exclu des grands marchés économiques européens. En outre, le Canada a joué et continue d'exercer un rôle considérable dans la redéfinition des grandes notions de « sécurité coopérative ». Dire que le Canada peut aussi s'exprimer ainsi au sein de l'ONU ou dans d'autres forums de sécurité régionaux tout en laissant de côté les grands forums européens ne serait ni conforme à ses intérêts, ni rationnel, ni cohérent, ni en accord avec les grandes traditions canadiennes de la diplomatie multilatérale. Cette option doit donc être abandonnée.

Se prononcer en faveur d'une vision de l'Europe ?

La construction européenne est en cours depuis bientôt près de cinquante ans. Dans le passé, il n'est pas exagéré de dire que le Canada a davantage favorisé la vision atlantique de la construction de l'Europe – c'est-à-dire une plus grande intégration en collaboration avec l'Amérique – plutôt que la vision gaulliste par ailleurs souvent antiaméricaine de ce même phénomène. Deux facteurs méritent d'être ici notés. Dans certaines circonstances, nos liens étroits avec

l'Amérique nous obligent souvent à appuyer celle-ci plutôt que l'Europe, ne serait-ce que parce que Washington compte sur notre appui ou encore parce qu'il en va de nos intérêts d'agir ainsi. Le deuxième facteur est de nature intérieure. Plus souvent qu'autrement, une partie non négligeable de la population canadienne – c'est-à-dire le Québec – a tendance à voir d'un bon œil toute attitude française ou européenne qui se démarque de la position américaine.

À moins d'être obligé de choisir, il ne semble donc pas très convenable de poser comme principe que le Canada doive se prononcer sur le type d'Europe souhaitable. En outre, il existe toujours des tensions et des flottements nombreux en Europe même entre les trois paradigmes dominants de la construction européenne. Par ailleurs, se prononcer sur le fond du débat n'a guère plus de sens, alors même que notre contribution militaire européenne a été réduite pratiquement à zéro. Il paraît donc préférable de s'abstenir dans ces conditions et de ne faire un choix que si les circonstances nous y obligent.

Rester neutre et arbitrer si l'occasion s'en présente

Le rôle d'interprète et de médiateur joué par le Canada dans le passé a aussi fait l'objet d'une abondante littérature. En la matière, les avis sont partagés, car plusieurs estiment que notre rôle est souvent réduit à bien peu de choses. Quelles que soient les conclusions que tirent les uns et les autres de cet examen, il reste que le Canada a « des choses à dire », tant sur le plan général de la conception de la politique internationale que sur celui des règles et mécanismes qui doivent être respectés en matière de sécurité internationale. Cela ne signifie pas qu'il faille faire feu de tout bois, mais tout simplement rester canadien, c'est-à-dire présenter notre vision des choses souvent plus ouverte et moins tranchante que celle des États-Unis ou encore de certains pays européens. Il est possible que cette façon de voir soit aussi reliée à la nature même du régime politique fédéral en vigueur au Canada et, en ce sens, notre politique étrangère reflète peut-être aussi des facteurs intérieurs bien nationaux.

De par son commerce et sa géographie, le Canada se situe entre l'Europe et l'Amérique. Il est donc important que la construction européenne ne se fasse pas aux dépens du Canada. Au-delà de cette affirmation, ce dernier n'a pas à se prononcer sur les différentes écoles de pensée européenne, si ce n'est que de dire deux choses. La première est que l'intégration ne doit exclure aucun des partenaires du passé, ce qui signifie qu'il faut s'employer à multilatéraliser le commerce. En la matière, ce n'est pas tant ce que nous avons à gagner qui importe, mais plutôt ce que nous avons à perdre si l'intégration devait

déboucher sur l'exclusion du partenaire canadien. Le second aspect tout aussi important à souligner est que le Canada a toujours eu et a quelque chose à dire en matière de sécurité.

Le dipôle OTAN/Canada

Que signifie l'OTAN pour le Canada et que signifie le Canada pour l'OTAN ? Ce dipôle a le mérite de poser la question dans les deux sens. Nous nous interrogerons dans la prochaine section sur la question « où va l'OTAN » et quels sont les choix canadiens à l'intérieur de l'OTAN.

Que signifie l'OTAN pour le Canada ?

Les premiers termes du dipôle sont bien connus. L'OTAN est la seule institution militaire intégrée qui a su assurer la paix en Europe depuis bientôt près de cinquante ans ; elle est restée et continue d'être le principal forum de discussions avec les pays de l'Est en matière de coopération militaire. Enfin, elle est aussi un mécanisme de régulation des mieux étoffés pour intervenir en matière de règlement des conflits et de maintien de la paix en Europe.

L'OTAN conserve-t-elle sa pertinence pour le Canada ? Par deux fois dans son histoire, le Canada s'est porté à la défense de l'Europe. En outre, le Canada continue d'être un membre actif de l'OTAN, avec ou sans présence militaire tangible en Europe. En réalité, l'immédiateté de l'utilité de l'OTAN pour le Canada se situe à deux niveaux. Le premier, le plus important, relève de la conception même que se font les Canadiens de la sécurité internationale. La sécurité internationale est complexe et multiple, les systèmes de régulation en matière de paix et de sécurité sont peu nombreux et, enfin, il importe d'arrimer l'Europe aux grandes questions de la sécurité internationale et d'éviter qu'elle ne retourne à un simple provincialisme régional.

L'évolution, en ce domaine, peut être résumée en quelques phrases. L'OTAN est née de la lutte idéologique entre les deux blocs certes, mais elle est surtout née de l'incapacité de l'ONU à réguler les conflits aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale. L'article 51 de la Charte de l'ONU est la seule disposition juridique – le droit à la sécurité collective – qui fonde l'Occident à se constituer en une organisation de légitime défense. En outre, le « maintien de la paix » est aussi né de la paralysie du Conseil de sécurité en matière de maintien de paix et de sécurité internationale. Dans les deux cas, le Canada a

su se tailler une place d'importance à l'intérieur même de ces deux créneaux. L'OTAN conserve-t-elle encore sa pertinence pour le Canada ?

Sur ce premier plan général, la réponse est simple. Sans l'OTAN, il y aurait une importante disjonction des théâtres de sécurité régionaux entre l'Europe et l'Amérique ; il n'y aurait plus d'organisation susceptible d'ancrer les démocraties dans la stabilité en cette période difficile de transformation des rapports Est-Ouest ; et les uns et les autres seraient libres d'aller où bon leur semble en fonction de leurs intérêts immédiats sans se préoccuper de ce qui se passe dans le reste du monde. Or les problèmes sont mondiaux, les échanges sont aussi planétaires et l'édifice de la sécurité doit conserver son caractère euro-atlantique sous peine d'une disjonction des plus sérieuses en matière de paix et de sécurité internationales.

> L'OTAN représente donc pour le Canada une source de sécurité globale fondamentale ; elle est une source de stabilité euro-atlantique ; et, enfin, elle constitue un pont irremplaçable ou un trait d'union indispensable pour lier les questions de sécurité mondiale aux questions de sécurité régionale, y inclus les questions de sécurité énergétique, ce qui fait pratiquement du Japon un membre invisible de l'OTAN.

Si l'OTAN devait disparaître, elle cesserait d'être le dispositif central d'articulation des politiques de sécurité régionale et mondiale ; les États-Unis seraient libres d'agir unilatéralement à travers le monde – même si à l'occasion ils le font sans consulter leurs alliés – avec toutes les conséquences qui en découleraient pour les petits pays comme le Canada, et celui-ci se retrouverait vite dans l'obligation, comme se plaisait à le dire le regretté John Holmes, d'être un « pays sans région », c'est-à-dire isolé et peu crédible.

Le second plan d'intérêt de l'OTAN pour le Canada se situe au niveau du multilatéralisme. Non seulement l'OTAN demeure-t-elle un important forum de discussions où le Canada peut faire valoir ses idées, mais elle constitue aussi un lieu d'activités où le Canada peut mettre en pratique toutes les idées qu'il défend avec vigueur au sein des tribunes internationales (établissement de mesures de confiance, promotion de la démocratie et assistance technique, maintien de la paix et respect des droits de la personne). En matière de multilatéralisme, les avantages sont considérables : capacité de nous appuyer sur des alliés pour parler indirectement aux États-Unis (cette politique a été abondamment pratiquée en matière d'*arms control* et de désarmement) ; mise à la disposition du Canada d'un forum de consultations et de discussions, ce qui lui permet d'avoir accès aux régimes de sécurité européenne et d'y trouver mot à dire.

Sur le plan des intérêts canadiens, les enjeux sont aussi de taille. L'OTAN a représenté pour le Canada le seul théâtre géographique d'opérations où ses forces militaires ont été entraînées sur le plan terrestre, maritime et aérien dans le cadre d'exercices de simulation en temps réel. L'efficacité opérationnelle des Forces armées canadiennes est issue de ses alliances avec l'OTAN et les États-Unis et non d'une politique de formation nationale longuement réfléchie. C'est peut-être aussi parce qu'il a retiré ses forces de l'Europe que le Canada se pose aujourd'hui tant de questions sur l'avenir de ses forces armées et que le maintien de la paix est devenu la mission la plus largement soutenue par l'opinion publique canadienne. Les sondages d'opinion continuent cependant de présenter un profil largement favorable de l'opinion publique canadienne en faveur de l'OTAN. L'OTAN importe donc au Canada.

Que signifie le Canada pour l'OTAN ?

C'est peut-être aux Européens qu'il appartient de répondre à cette question. Du point de vue canadien, on peut avancer quelques éléments de réponse. Retenons quelques éléments matériels et quelques éléments politiques.

L'importance économique des liens entre l'Europe et le Canada n'est plus à rappeler. Nous l'avons évoquée dans des chapitres antérieurs. En outre, il s'agit non seulement des échanges commerciaux[1] et des investissements[2] où le Canada devient une tête de pont importante entre l'Europe et les États-Unis depuis l'avènement de l'ALENA, mais l'Europe reste encore la deuxième plus importante région d'importation, après les États-Unis, de technologie militaire canadienne. Ces éléments témoignent du caractère compétitif de plusieurs secteurs technologiques, notamment en matière de communication et télécommunication, de détection et télédétection, et de techniques d'information.

Sur le plan militaire, il serait exagéré de prétendre que le Canada est important pour l'Europe, étant donné sa présence militaire réduite en Europe.

> Sur le plan politique cependant, la présence canadienne importe beaucoup à certains de nos alliés traditionnels, tels les États-Unis et la Grande-Bretagne, mais aussi à l'Allemagne qui considère notre présence comme un élément symbolique important de la jonction sécuritaire Europe/Amérique. C'est sans doute là l'élément symbolique le plus important pour plusieurs de nos alliés, mais d'autres facteurs peuvent être cités, tels l'utilisation accrue du territoire canadien pour l'entraînement des forces militaires alliées[3], la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix à Chypre durant plus de vingt ans ou celle que nous assumons aujourd'hui dans le cadre de l'IFOR, la participation active du Canada à des négociations cruciales au début des années 1990 sur les problèmes de l'élargissement de l'OTAN[4] ou encore le rôle d'interprète ou d'interlocuteur entre l'Europe et l'Amérique que le Canada a joué à l'occasion, notamment sur les questions d'*arms control* et de désarmement.

Dans l'ensemble, il ne faut pas s'attendre à ce que le Canada devienne dans l'avenir un partenaire plus important pour l'OTAN, à moins qu'il ne joigne le geste à la parole, c'est-à-dire qu'il multiplie par des gestes concrets sa présence militaire en Europe. Mais il doit s'attendre à tout le moins à continuer d'être considéré comme un partenaire non négligeable dans la mesure où sa participation au PfP, au CCNA et aux autres instances militaires de l'Organisation lui permet de jouer un rôle actif dans les processus d'exécution des politiques de l'Alliance. Ces politiques sont aujourd'hui cruciales, et peut-être demain le seront-elles encore davantage si l'OTAN poursuit son processus d'élargissement.

Les dilemmes de l'élargissement et les choix canadiens

L'élargissement de l'OTAN constitue un processus et non une fin en soi. Les objectifs de l'élargissement de l'OTAN sont aussi bien connus : fournir aux pays de l'Est un cadre de transformation stable pour la démocratie et la mise en œuvre d'économies de marché, faciliter la transparence politique des régimes, faire en sorte que les politiques de défense soient subordonnées à la direction politique des régimes, accroître la coopération dans le domaine du maintien de la paix à travers le CCNA et le PfP et favoriser l'interopérabilité des forces entre les deux alliances militaires opposées d'hier. Bref, il s'agit de coopération et non d'opposition, de l'établissement de règles et procédures qui permettent un jeu à somme non nulle où tous les États ont intérêt à coopérer et d'une transformation véritable des buts et objectifs d'hier, l'adversaire désigné d'hier, la Russie, devenant le partenaire privilégié de demain. Ce processus débouche ou débouchera nécessairement sur quelque chose d'hybride : la nouvelle greffe politique doit se faire à l'intérieur de l'ancienne carcasse militaire d'hier – la structure des forces et de commandement de l'OTAN – mais où tous les États y trouveront leur compte, avec l'établissement de nouveaux objectifs, et un partage différent des processus décisionnels à l'intérieur de l'Alliance.

Sur ce dernier point, il est probable que le processus ressemblera étrangement à celui qu'a connu l'Allemagne avec la mise en œuvre de son *Ostpolitik*.

Bonn a d'abord dû passer par Moscou et normaliser ses relations avec l'ex-URSS avant de pouvoir ensuite passer à la normalisation de ses relations avec la Pologne, l'ancienne RDA (République démocratique d'Allemagne) et l'ancienne Tchécoslovaquie. Un processus similaire est en train d'émerger en ce qui a trait à l'élargissement de l'OTAN. Avant d'élargir, il importe d'établir un nouveau cadre de relations politiques entre la Russie et l'OTAN. Ces efforts seront sans doute consacrés avec la signature à venir de la Charte de coopération entre l'OTAN et la Russie. Ensuite, le secrétaire général aurait dû normalement présenter un rapport en décembre 1996 sur les résultats de ses consultations en ce qui a trait à la liste des pays faisant consensus au sein de l'Alliance et auxquels seront adressés des invitations pour adhérer à l'OTAN. En dernier ressort, un sommet de l'OTAN aura lieu en juin ou au début de l'été de 1997 pour aplanir les dernières difficultés en la matière. Même si aucun élargissement n'est prévisible avant la fin de l'année 1999 et au-delà, il est probable que, si tout va bien, les nouveaux admis formeront ce qu'il est désormais convenu d'appeler « les pays de la première vague » ou « la première tranche des pays admis ». En l'an 2000 ou après, il faudra voir si d'autres pays seront admis, séparément, chacun selon ses mérites, ou en tranches successives, étant entendu que le tout se fera sur la base d'un consensus au sein de l'Alliance, mais sans qu'aucun État potentiellement candidat ne puisse exercer un droit de veto sur l'admission concomitante d'un pays invité en même temps que lui.

Les dilemmes de l'élargissement

Au moment d'écrire ce rapport, les dilemmes de l'Alliance se résument aux éléments suivants :

- Qu'inscrire dans la Charte de coopération entre la Russie et l'OTAN ?
- Quels candidats faut-il admettre ?
- Peut-on poursuivre l'élargissement sans la Russie ?
- Avec ou sans la Russie, qui doit-on inviter par la suite ?
- À quels coûts peut-on élargir ?

Qu'inscrire dans la Charte de coopération ?

Peu d'éléments sont connus sur ce point, si ce n'est que cette Charte prévoit l'établissement d'arrangements permanents « à des fins de consultation et d'activités communes entre la Russie et l'Alliance ». On parle aussi de la mise

en œuvre d'un programme élargi du PfP, ce qui impliquera des exercices communs plus importants entre les forces militaires de la Russie et celles de l'Alliance. On sait aussi qu'aucun membre, les États-Unis les premiers, ne veut accorder un droit de veto à la Russie au sein de l'Alliance. Dans l'ensemble toutefois, il est probable que cette Charte de coopération se traduira par des consultations accrues entre la Russie et les États-Unis, mais aussi probablement entre ces deux pays et la France et la Grande-Bretagne et sans doute aussi l'Allemagne qui devient tranquillement, *nolens volens*, un partenaire de premier plan au sein de l'OTAN. Le danger le plus évident est que les décisions soient « prédéterminées » au sein d'un directoire plus ou moins formel avant que l'OTAN ne soit officiellement saisie d'une demande d'examen en priorité d'une question concernant la mise en œuvre d'activités militaires alliées (mise en alerte de certaines forces, déploiement de troupes, constitution de forces d'intervention et interventions proprement dites). Cette situation n'est cependant guère évitable et n'est ni pire ni moindre que celle qui existe au sein du Conseil de sécurité de l'ONU où, en réalité, les cinq membres permanents se consultent régulièrement. Nous y reviendrons.

La deuxième difficulté que représente cette Charte est de s'assurer qu'elle protège aussi les intérêts de l'UEO pour le cas où elle souhaiterait intervenir sans que les États-Unis y mettent du leur. À la rigueur, cela signifie aussi qu'il pourrait théoriquement exister des interventions où la Russie, si elle devient membre de l'Alliance, et des pays souhaiteraient intervenir avec des moyens de l'Alliance sans que les États-Unis y participent. Cette hypothèse nous apparaît plus théorique que réelle et si nous la mentionnons c'est qu'elle peut conserver une importance symbolique pour ceux qui défendent les intérêts européens avant les intérêts atlantiques dans la négociation sur l'avenir de l'Europe. Pour l'instant, il semble que les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne se soient mis essentiellement d'accord sur le contenu des dispositions finales que contiendra cette Charte de coopération.

Quels candidats faut-il admettre ?

Jusqu'à tout récemment, les choix de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque paraissaient faire l'objet d'un consensus au sein de l'Alliance. Pour des raisons qui tiennent au rôle géopolitique de l'Allemagne et à son souci d'assurer la stabilité à l'est de ses frontières, mais aussi face à l'attachement du chancelier Kohl sensible aux demandes répétées de l'État polonais d'adhérer à l'OTAN, il semble à peu près acquis que les premiers pays invités seront la

Pologne, la République tchèque et la Hongrie. Pour des raisons stratégiques il est aussi difficile dans ces conditions d'exclure la Slovaquie qui a réglé la plupart de ses problèmes avec son adversaire d'hier. D'autres candidatures prioritaires sont cependant avancées par d'autres membres de l'Alliance, et le consensus qui hier encore paraissait solide est aujourd'hui mis à rude épreuve. Certains sont soucieux d'inclure la candidature roumaine, d'autres, comme les États-Unis, souhaitent un processus d'élargissement étendu de l'UE, ce qui pourrait paver la voie à un élargissement de la liste des « pays de la première vague ». C'est donc dire l'importance qu'on accorde aujourd'hui à la signature de la Charte de coopération projetée entre la Russie et l'OTAN, car sans elle, il est probable que peu de progrès seront réalisés sur la voie de l'élargissement de l'OTAN. Inévitablement, l'interrogation se déplace : avec ou sans accord de la Russie, faut-il poursuivre l'élargissement ?

Peut-on poursuivre l'élargissement sans la Russie ?

Dans le passé, les Russes ont précisé à plusieurs reprises qu'ils ne s'opposaient pas à l'inclusion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque au sein de l'UE, mais qu'ils restaient opposés à leur inclusion dans l'OTAN. Leur position s'est depuis adoucie, mais jusqu'où l'OTAN peut-elle s'élargir ? Il y a ceux qui souhaiteraient limiter l'élargissement de l'OTAN aux pays de la première vague et réserver aux autres une forme de statut de partenaire associé à l'OTAN à travers un PfP élargi ou non. D'autres, au contraire, s'opposent à ce processus rigide qui à long terme transformerait certains pays coopérant avec l'Alliance en des pays de second rang ou de seconde zone, ne bénéficiant ni de la même protection ni de la sécurité étendue de l'article V du Traité de l'OTAN. Enfin, certains prétendent que si la Russie devenait un jour membre à part entière de l'OTAN au même titre que les autres pays de l'Alliance, tous les autres pays européens pourraient dès lors s'y joindre, car tous les problèmes de sécurité auraient alors disparu.

Ces dernières hypothèses soulèvent de nombreuses questions auxquelles le temps se chargera sans doute de répondre. Par exemple, peut-on logiquement penser que l'Alliance se transformera à ce point sans que ses objectifs fondamentaux ne soient changés ? Pour l'instant, notons qu'une politique de « no second wave of admission without Russia » – non-élargissement ultérieur de l'Alliance sans que la Russie ne devienne membre à part entière – équivaudrait à donner à la Russie un droit de veto sur l'admission ultérieure de nouveaux membres. Une telle hypothèse signifierait la fin de l'élargissement de l'Alliance,

reléguerait à l'arrière-plan les candidats en attente, en plus d'introduire un élément d'inflexibilité par rapport aux changements subséquents qui pourraient avoir lieu au sein de l'Alliance, de l'Europe ou encore des autres institutions de sécurité concernées, telle l'OSCE.

Avec ou sans la Russie, qui doit-on inviter par la suite ?

En ce domaine, il est probable qu'il faudra attendre les événements de la fin du siècle avant de pouvoir donner un début de réponse à cette question. Tant d'incertitudes subsistent sur la capacité de la Russie de se gouverner d'une façon stable et démocratique, sur sa capacité à intégrer l'économie de marché, sur les forces obscures et ultranationalistes qui continuent de la déchirer, sur le rôle accru des militaires et leur rapprochement avec leurs homologues chinois, ainsi que sur sa capacité à régler les problèmes à ses frontières, qu'il vaut mieux, dans ces conditions, voir et laisser venir. En réalité, ce n'est que lorsque la Russie se sera mieux intégrée à l'intérieur des structures de l'OTAN que les observateurs pourront passer un jugement sur la question de savoir si la Russie devient « un producteur » plutôt qu'un « consommateur » de sécurité. Ironiquement, la question d'un élargissement ultérieur de l'OTAN ne dépendra pas tant de la volonté de l'Occident, mais plutôt de la note de bonne conduite qui pourra être décernée ou non à la Russie. Entre-temps, beaucoup d'eau aura coulé sous les ponts.

À quels coûts peut-on élargir ?

S'il y a un domaine sur lequel les auteurs de ce rapport n'ont pas voulu se pencher, c'est précisément la question des coûts d'élargissement de l'OTAN. Certaines études font état de centaines de milliards de dollars, d'autres de la non nécessité de moderniser les infrastructures militaires des principaux candidats potentiels à l'admission, certains encore insistent sur le vaste marché que représente le renouvellement éventuel du parc aérien[5] des pays d'Europe centrale, tandis que le Pentagone semble estimer qu'il est possible de limiter à des proportions raisonnables les coûts de l'élargissement de l'OTAN[6]. Tout ce que nous pouvons conclure ici, c'est que les coûts de l'élargissement de l'OTAN devraient être maintenus à un minimum, car l'heure n'est ni au réarmement ni à la constitution de vastes parcs aériens.

Les choix canadiens

Par rapport aux dilemmes européens, toute une série de questions méritent d'être posées. Le Canada doit-il avoir une opinion sur chacun de ces problèmes et si oui que peut-il dire qui n'a pas déjà été dit ?

Le Canada n'est évidemment pas en mesure de dire « pas de Charte de coopération avec la Russie sans l'accord du Canada » – il ne serait pas pris au sérieux. Il peut toutefois poursuivre la politique qu'il essaie depuis plusieurs années de faire accepter à l'ONU : pas de participation sans représentation. Ce vieux principe est analogue à celui défendu durant la Guerre froide : « no incineration without representation ». Jusqu'à maintenant, tous les pays membres de l'OTAN disposaient d'un droit de veto et toutes les décisions devaient être prises sur la base de l'unanimité. Il est important de conserver cet engagement formel pour l'avenir et d'éviter toute situation de directoire où le Canada pourrait avoir à participer à quelque chose sans avoir été consulté. Si d'aventure, les mécanismes de décision au sein de l'OTAN devaient changer dans l'avenir, soit du fait de l'établissement d'un directoire informel ou soit encore du fait que l'UEO pourrait décider d'une action sans la participation des États-Unis ou du Canada, il est clair que le Canada devrait exiger au minimum d'être pleinement représenté au sein des structures décisionnelles qui seront mises sur pied pour les opérations militaires de maintien de la paix entreprises au sein de l'Alliance ou encore dans le « hors zone » de l'OTAN. Le danger d'exclusion ou de non-consultation apparaît cependant exagéré lorsqu'on considère la structure actuelle de l'IFOR à laquelle participent douze pays non membres de l'Alliance et qui sont pourtant consultés sur une base régulière.

En marge de l'établissement de la Charte de coopération sont discutées les questions d'un Partenariat élargi pour la Paix. Ici encore, le Canada ne peut que saluer cette initiative, car elle va dans le sens des efforts entrepris au cours des dernières années.

Pour des raisons qui tiennent à ses minorités ethniques issues des flots successifs d'immigration au Canada, Ottawa peut entretenir des préférences particulières quant aux pays qui doivent être retenus dans la liste des États qui seront les premiers à être accueillis au sein de l'OTAN. En la matière, l'Ukraine constitue un cas d'espèce. Étant donné la sensibilité russe à ce qui se passe dans ce pays et compte tenu du fait que le Canada entend aussi maintenir des relations privilégiées avec la Russie, il est probable que le Canada n'ait pas à se prononcer officiellement sur le choix des pays dont il soutient la candidature. Étant donné les circonstances qui entourent les débats de l'OTAN, il est tout aussi vraisemblable que le Canada soutienne les candidatures pressenties par la majorité des autres pays, ne serait-ce qu'à cause des liens longuement entretenus avec la Pologne durant la Guerre froide (les commissions de surveillance en Asie du Sud-Est, les trésors polonais transférés au Canada durant la Seconde Guerre mondiale, les ventes de blé à la Pologne, etc.) et des efforts économiques entrepris au cours des dernières années pour pénétrer les marchés hongrois et tchèques.

Dans l'ensemble, le Canada suit ici la procédure de l'Alliance : les consultations sont secrètes et la diplomatie des coulisses l'emporte sur la diplomatie publique. Toutefois, si le consensus de l'Alliance sur cette question devait s'effondrer dans l'avenir, il serait sans doute bien vu que le Canada s'exprime ouvertement sur cette question et qu'il justifie ses choix. La même procédure devrait être suivie pour les questions d'élargissement futur de l'Alliance, car tout un ensemble de choix bien précis devra être formulé. Quant aux autres questions plus spécifiques et précises, le dernier chapitre de ce rapport se charge de les recenser une par une, tout en tentant la plupart du temps de dégager les options propres à chacune des questions.

1. Les principaux secteurs touchés étant les produits de l'agriculture et de la pêche, les produits forestiers et industriels ainsi que les machines et équipement. Voir *Rapport du Sénat, op. cit.*, p. 31.
2. À la fin de 1995, les habitants de l'UE détenaient près de 160 milliards de dollars d'investissement dans des entreprises et des valeurs canadiennes. De ce montant, 36 milliards étaient constitués d'investissements étrangers directs au Canada, la majeure partie de ces investissements se retrouvant dans le secteur des finances et de l'assurance. Voir *ibid.*, p. 36.
3. Voir chapitre IV sous la section « Le Canada et l'OTAN ».
4. Par exemple, le Canada a implicitement recommandé que les membres participant au PfP soient considérés comme des membres associés de l'OTAN.
5. Voir « Central Europe is Newest Arena for Arms Race », *The New York Times*, 15 juillet 1996, page A1. Ainsi la Pologne souhaite acquérir 150 chasseurs, alors qu'elle n'en a pas les moyens ; la République tchèque souhaite en acquérir 24 alors qu'elle dispose d'un budget de 30 millions à cette fin, soit de quoi acheter un F-18 ; tandis que la Hongrie a signé en septembre 1995 un accord exploratoire avec Saab relativement à l'achat de 30 Grippen JAS-39. Or la Hongrie vient d'être rappelé à l'ordre par le Fonds monétaire international, et plusieurs ne sont pas loin de penser que le renouvellement du parc aérien de tous ces pays n'est sans doute pas la meilleure façon de sortir du marasme économique dans lequel ils se sont enlisés depuis la fin de la Guerre froide.
6. Interview au MAECI.

Executive Summary and Conclusion

The conclusions of this report are based on the principle that any assessment of Canada's policy options with respect to NATO enlargement cannot be considered independent from the following issues:

A) Canada's position in the evolving world economy;

B) The significance of developments in Europe for Canada;

C) The changing nature of NATO and Canada's place in the Alliance; and

D) The merits and dangers of NATO enlargement and the debate over modalities.

The report then went on to explore Canada's interests and options with respect to these issues. In particular, the report examined Canada's interests, options, and possible roles within the context of the modalities of NATO enlargement, the engagement of Russia, and the engagement of the Ukraine and other non-members.

Canada and the World Economy

The direction the global economy is taking is a subject of considerable debate. The scenarios for the future have been described variously as:

- an increasingly global free-trade and financial environment;
- a world of increasingly cohesive and potentially antagonistic economic blocks;
- a world of increasing geo-economic competition for desirable roles in the international economy.

This report argues that the global economy is evolving in two directions. On the one hand, the post-Cold War international economic environment is experiencing an increasing interdependence of trade and financial flows consistent with the principles of the GATT/WTO process. On the other hand, a trend to a tripolar economic regionalism can be identified, which is evolving around expanding regional economic communities and prominent countries which act as centres of gravity for economic activity.

The bulwark against both the economic block and the geo-economic visions of the global economy is institutionalized international political and economic cooperation. The establishment, maintenance, and expansion of such "regimes" reinforces the practices and norms of cooperation in the international system, promotes confidence building and communication, and provides a forum for joint discussion and decision making on a wide range of economic and political issues.

Canada and the World Economy: Interests and Options

The performance of Canada's economy is inseparable from the performance of the economy of the United States. However, economic upheaval in Europe or Asia would have economic repercussions for Canada, or at least for certain regions in Canada.

In an institutional context, the G7 countries are Canada's most important economic partners, accounting for 55% of world economic activity, 52% of international exports, 70% of development assistance, and 45% of global monetary reserves.

Taking into account Canada's structural position in the world economy and its interests, Canada has three options with respect to the general direction of its foreign economic policy, the second option being a subset of the first one:

i) **Regional Trade Diversification**. Canada would embark on an effort to strengthen trade links with Europe and Asia, as well as emerging markets in other regions. The advantage of this option is that it would enable the Canadian economy to take advantage of economic growth overseas and establish a wider market for Canadian exports. The potential disavantage of this option is the possibility that a block economy will form, and increasing trade disputes and protectionism between regions will disrupt diversification efforts.

ii) Hemispheric Trade Orientation. Canada would focus on strengthening trade links within North America and Central and South America. The advantage of this option is that Canada would be less dependent on the maintenance of a global open trading system, as it would seek trade opportunities within the western hemipheric block. The disadvantage of this option is that it would damage Canada's ability to take advantage of economic opportunities elsewhere, as well as raising issues of economic and political dependence within the hemisphere.

iii) A Global trade system. For Canada, the current international system is largely benevolent in nature, subject to slow evolutionary change or dramatic upheaval. As a result, Canadian foreign and security policy can best be served by the maintenance of a global trading system. Canadian policy must also be oriented to the prevention of such change or upheaval that is detrimental to Canadian interests. These interests include:

a) open regional trading systems;

b) the prevention of the formation of exclusionary economic blocks;

c) the prevention of the development of a geo-economic world;

d) the maintenance of international political and economic institutions and Canadian membership within them.

Canada and Europe

This report focussed on the changing nature of the European Union and the changing institutional structure in Europe. It concluded that the shape of the European Union (EU) was still uncertain, and identified four possible "futures" for the EU:

- a Europe "à la carte" in which countries would select the areas of cooperation they wished to be involved in;
- a Europe of "variable geometry" or "many speeds" in which countries could proceed with European policies at timetables of their own choosing;

- a Europe with a "hard core" of countries which would forge ahead of others;
- a Europe of "concentric circles" with an inner circle and an outer circle of partner states.

These "futures" emerge among the background of three major paradigms in the area of security. The three paradigms are Western European integration, euro-atlanticism and paneuropeanism. Contrary to the sixties and seventies where the major tensions happened between the Western European integration and Euroatlanticist paradigms, the main conflicts now occurr at the juncture of Euroatlanticism and paneuropeanism.

The uncertainty with respect to the future shape of the European Union, the visible differences among its membership on numerous economic, political, and security issues, the halting progress of the implementation of the Maastricht treaty, and the process of incorporating new members, has left the EU incapable of assuming a leading political and security role in Europe.

Also in flux is the general institutional structure, or "architecture" in Europe. The report concluded that two patterns are in evidence. First, the institutions of Europe all perform different functions in the effort to preserve peace and stability on the continent. Second, recent developments have attempted to build relationships between these institutions to the point that these functions become roles within a larger,"interlocking" institutional framework.

Canada and Europe: Interests and Options

The report concludes that Europe remains a region of special interest for Canada. Despite the relative decline in the value of European trade to Canada as compared to trade to Asia, Europe may in fact be of greater importance to Canada, for the peace and stability of Europe is an essential prerequisite for global peace and stability. Canada has much to gain in the Americas and in Asia. However, Canada has a lot to lose in Europe.

The report argues that Canada maintains a wide spectrum of interests in Europe which demand continued Canadian engagement in the political, economic, and institutional life of the continent:

- Diplomatic Interests. Key diplomatic actors of importance to Canada reside in Europe. These countries are key members in transatlantic institutions (NATO, OSCE) and in other institutional forums of prominence in Canadian foreign policy (G7, UN Security Council)

- Stability and Democracy. These are keys to a stable trading environment, prevention of the emergence of a new geopolitical threat, and the prevention of conflict and instability in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States.
- Economics and Trade. The value of trade to Europe remains significant, and key global economic actors and Canadian trading partners reside in Europe.
- Demographic and Historical Ties. Although weakening from a combination of recent non-European immigration patterns and generational change, the socio-cultural link to Europe remains strong.
- The maintenance and reinforcement of the transatlantic relationship, through the strengthening of common membership institutions (NATO, OSCE) and transatlantic political and economic arrangements.

The report specifies how Canada supports its interests in Europe through its contributions and activities within NATO and the NACC and P*f*P, and in the OSCE. The report goes on to explore some options Canada has with respect to its future engagement in Europe:

i) **Political Disengagement**. Canada could choose to disengage from European institutions, maintaining such links as were necessary for economic cooperation and consultation. Economics would be the primary basis for Canadian relations with Europe. However, this option would not be consistent with the broad spectrum of Canadian interest in Europe, not the least of which is the maintenance of peace and stability.

ii) **Selective Engagement**. Canada could concentrate its contributions on one of the institutions in Europe, diverting resources and finances devoted to other organisations (though not necessarily withdrawing from them). To the extent that Europe's institutions are interrelated and interlocking, a concentration of effort would not compromise Canada's position in Europe. On the other hand, to the extent that institutions in Europe perform functional roles, Canada's disengagement from certain organisations would remove Canada as a player in that function.

iii) **Functional Engagement**. Canada could select a small number of specific roles to play within Europe, and establish such functional "niches" in all institutional venues. Such roles could include arms control verification, promotion of democracy, peacekeeping and

preventive diplomacy, observer missions, and peacekeeping training and liaison. Such an engagement would be low cost, and directed toward the maintenance of peace and stability. The disadvantage is that Canada's capacity to contribute meaningfully to–or to be consulted on–other roles or issues may be damaged.

iv) **Enhanced Engagement**. Canada could expand its engagement in Europe, by strengthening its material commitment to NATO and devoting more fiscal and personnel resources to European institutions and their activities. The advantage of this option would be the raising of Canada's profile in Europe and its capacity for diplomatic expression and political action. The disadvantage is the uncertain relationship between commitments and voice, and contributions and influence. It cannot be assumed that enhanced Canadian engagement would make a difference in Canadian influence or advance Canadian interests.

The report also suggests that it is in Canada's political and economic interest to reinforce multilateral transatlanticism, both to avoid the political divergence of Europe and the United States and to prevent Canadian exclusion from transatlantic arrangements.

Canada and NATO

The future of NATO has been questioned since the end of the Cold War. Would NATO, a traditional collective defence alliance, survive past the threat which led to its formation? Or would NATO survive because of its record as a valuable instrument of security cooperation among member states? This report argues that NATO's continued relevance is a direct result of the extent to which it has been adapted to the new security environment in Europe. However, the Alliance has undergone considerable change which raises questions about the future of the organisation. NATO's core role remains that of a collective defence organisation. However, most of the current activity of the Alliance–political and military–has been devoted to the new missions it has assumed. This report suggests that NATO may have begun an evolutionary process (a process encouraged by enlargement) of transition to a different form of organisation. Among the possibilities include:

- a cooperative security organisation, designed to maintain political and military cooperation and act as an instrument for the projection of force within and outside of the NATO area;

- a collective security organisation, committed to deterring aggression from within its membership;
- an integrative organisation, intended to serve as the core for a deepening of political and economic cooperation in the transatlantic area; and
- the preservation of the primacy of the collective defence function.

At present, NATO has the qualities of both a collective defence and a cooperative security organisation. If NATO is to maintain its relevance and effectiveness as an instrument of joint consultation and action on the issues pertinent to the contemporary European security agenda, the cooperative security functions will be as prominent–if not more so–as the collective defence function.

Canada and NATO: Interests and Options

Notwithstanding the important roles played by other European institutions, NATO remains the leading political and security forum in Europe. The report argues that if Canada wants to remain engaged in European affairs, then Canada will have to remain an active and committed member of NATO. Membership in NATO is consistent with a number of Canadian interests:

- membership in NATO secures Canada's access to the most important security arrangement in the transatlantic area and the most prominent security arrangement in the world;
- most of the key countries that are instrumental in shaping global security are members of the Alliance;
- the Alliance is a forum where most of Canada's key political and economic partners remain closely engaged;
- NATO's political mission has expanded to include the maintenance of stability, environmental issues, advisory responsibilities to Central Europe (particularly on civil-military relations), and is the core of efforts to establish wider stability and peace in Europe.

This report argues that membership in NATO remains an essential component of Canadian foreign and security policy, and serves as an important outlet for Canadian political and diplomatic activity. It is notable that the defence of Canada is not prominent among the current rationales for Canadian membership. In the absence of a threat, the value of NATO to Canada rests with the political and stability functions of the Alliance. At present, NATO is no longer directed against an enemy; it is an instrument for cooperation and

stability. Today, this latter mission is as relevant to Canadian interests in Europe as the former mission was to Canadian interests during the Cold War.

Canada's relationship with NATO can follow one of four general directions:

- withdraw from the Alliance;
- a further contraction of Canadian contributions to the Alliance;
- maintenance of current levels of commitment to the Alliance; and
- enhancement of Canada's commitment to the Alliance.

i) **The withdrawal option** is inconsistent with Canadian interests as identified in this report. However, NATO's relevance to the European security environment should be closely monitored. If the Alliance does not continue its process of adaptation and becomes incapable of acting as an instrument of cooperation, peace and stability in Europe, and if no new threat emerges to justify maintaining NATO on collective defence grounds, then Canada should question if NATO (and the devotion of Canadian resources to it) remains relevant to Canadian foreign policy aims and interests. In such a situation, withdrawal would not be inadvisable.

ii) **The contraction of Canada's commitment to NATO** would presuppose that the importance of NATO was less than that envisioned in this report. In such circumstances, a contraction of Canadian commitments could include;

– withdrawal of Canadian naval assets from NATO commands;
– reduction or elimination of contributions to all or some common funded programs;
– reduction of staff at NATO headquarters;
– discontinuation of NATO training in Canada;
– discontinuation of the commitment of Canadian forces in Canada to NATO.

iii) **The maintenance of Canadian commitments at current levels** is not necessarily a *status quo* posture. It is true that the personnel and equipment devoted to Europe represent Canada's last tangible contributions to the Alliance. Canada no longer stations forces in Europe, and can no longer make the case that North American air defence and the defence of North America's maritime approaches are contributions to European security. Nevertheless, the resources devoted to NATO are already well diversified and do cover a large area of new responses among which Canada could choose to specialize, if it so wishes. These include:

– peacekeeping training, exercises, and interoperability;
– civil-military relations;
– confidence building measures such as arms control and verification;
– enhancing cooperation with Eastern Europe (NACC, P*f*P, CJTF).

(iv) **The enhancement of Canada's commitment to NATO.** Canada has several options with respect to its contributions to the Alliance beyond the commitments to NATO's military structure, political and military staffs, and common-funded programs already in place. These include:

– earmarking of ground force units to NATO/OSCE/CJTF peace operations in Europe;
– earmarking of a civilian response team (similar to that designed for the UN) for disaster relief and conflict resolution and management duties in Europe;
– assignment of more naval assets to NATO naval commands
– return of Canadian air assets to permanent bases in Europe
– stationing of a battalion-sized battlegroup in Europe:

In addition, Canada could advocate the following initiatives:

a) propose the establishment of an early warning and conflict prevention centre within NATO;

b) propose the establishment of a civilian police training centre within NATO.

Canada and NATO Enlargement

The report examined the debate over NATO enlargement in some detail. The report concluded that enlargement ought to proceed. However, the positions established in the debate remain relevant for two reasons. First, the debate over enlargement is not necessarily over. Opposition was significant, and future enlargement efforts will likely encounter similar opposition. Second, the arguments made against enlargement have to be addressed in any effort to implement enlargement. The case against enlargement was built on the following arguments:

– NATO enlargement places too much focus on institutional arrangements, and too little on the potential root causes of conflict or instability, and other issues of transatlantic importance;
– NATO enlargement will upset relations with Russia which could compromise diplomatic agreements, provoke nationalist sentiment, exacerbate Russia's sense of isolation, and lead to an increase in Russian pressure on its neighbors or increased reliance on nuclear weapons;
– Enlargement will weaken the Alliance by importing new rivalries, complicating decision-making, diverting attention from other pressing issues, create tensions among Alliance members over implementation, and raise questions about the credibility of NATO's Article V security guarantee;
– Expansion will divide Europe, by creating a new dividing line on the continent;
– Cost, may or will be substantially greater than member governments are willing to pay.

The case for enlargement is built on the following arguments:

– It will strengthen stability in Central and Eastern Europe through the maintenance and reinforcement of democratic principles and governance, and certain norms of internal and external behaviour;
– It will prevent balance of power behaviour in Central and Eastern Europe, by pre-empt the re-emergence of traditional patterns of balance of power behaviour in Central and Eastern Europe;
– It will not determine the fate of Russia which is largely beyond external influence;
– It will not weaken the Alliance as new members will have few ongoing disputes and will have little incentive to engage in the obstruction of the decision-making capability of the Alliance;
– It will minimize dividing lines in Europe by erasing an old dividing line in Europe;
– The cost of enlargement may not be prohibitive, for in the current low-threat environment NATO members would only have to bear the costs of a credible capacity either to come to the assistance of new members or to answer calls for new peacekeeping or peacemaking missions;
– Enlarging later will mean never, for enlargement may become more, rather than less, difficult in the future.

Canada and NATO Enlargement: Interests and Options

With enlargement now a virtual certainty, the debate has shifted from the merits of enlargement to the modalities of enlargement. The debate over enlargement reveals the many concerns that must be accounted for in any plan to implement expansion:

- enlargement must be implemented in a manner that minimizes Russian concerns;
- enlargement must aim at maintaining the cohesion and the effectiveness of the Alliance;
- enlargement must be conducted in parallel with other efforts to build or strengthen transatlantic ties; and
- enlargement planning must include concrete initiatives for non-members in eastern Europe, particularly the Ukraine.

Minimizing Russian Concerns

The report noted four attitudes that can be taken toward Russia in the context of enlargement: Unilateral and Rapid Enlargment; Conciliation and Persuasion; Voluntary Limitations on NATO's Military Deployments; Abandon Enlargement (see chapter III).

This report endorses a combination of options two and three. Enlargement should take place gradually over several years and in a fully transparent manner. NATO should make a firm decision on who the new members will be and what the timetable for entry will be, in order to move toward more constructive dialogue on how enlargement could take place with appropriate regard for Russia. This report recommends that NATO countries–and the Canadian government–should promote the following:

a) **Support the emerging consensus** that the Czech Republic, Hungary, and Poland be the first states admitted into NATO;
b) **Develop a timetable** which could see new members admitted as full political partners, with full partnership in NATO's integrated military structure to follow later;
c) **Engage Russia diplomatically at a number of levels;**
   – NATO should offer Russia the basis of a strategic partnership in the form of a NATO/Russia Charter of political and security cooperation;

- Russia should be engaged through closer partnership in the G7;
- Russia should be engaged within a strengthened OSCE and/or an enhanced P*f*P.

d) **Strengthen existing institutional and cooperative arrangements;**

- Steps should be taken to strengthen the OSCE and to favor an enlarged P*f*P, particularly in the areas of conflict prevention and confidence building;
- Cooperation between the Russian military and NATO militaries should be expanded in the context of peace operations and CJTF.

e) **Minimize forward extension of NATO military assets and infrastructure;**

- It should be both formal NATO policy and the policy declaration of new members, that no forward basing of nuclear weapons on the territories of new members will be permitted;
- It should be formal NATO policy and the policy of new members that there be no forward basing or deployment of NATO military forces on the territory of new members. Military exercises to achieve interoperability should be restricted to rapid reaction, peace operation, and CJTF missions, rather than on the "reinforcement" of new members in the event of aggression;
- The extension of NATO infrastructure development to new members should be limited in scope to air defence.

f) **Initiate new arms control efforts;**

- NATO members should initiate a new round of conventional arms limitations across Europe;
- NATO members should study the possibility of establishing a nuclear weapons free zone in Central and Eastern Europe.

Maintaining the Cohesion and the Effectiveness of the Alliance

The imperatives of Alliance equality are often seen as contradictory with the imperatives of minimizing Russian concerns. In other words, the concessions that will be required to secure tacit Russian acceptance of enlargement will result in the creation of a second tier status for new members. Given that much of the motivation of potential new members for joining NATO is explained by

their desire for security against a potential Russian threat and a symbolic repudiation of Yalta and the Cold War division of Europe, prospective new members may well be opposed to measures that suggest they are not full members of NATO.

In this context, NATO has the following options:

- Admit new members into an "associate membership" group with non-voting status and limited military coordination through NATO's integrated military structure.
- Admit new members into NATO's political organs only, with no inclusion in NATO's integrated military structure.
- Admit new members into NATO's political and military structures with no Article V guarantees.
- Admit new members into NATO's political and military structures with conditions on nuclear weapons, forward stationing of troops, infrastructure development, and exercises (see above).
- Admit new members with no conditions attached.

The report notes that prospective members do not have a strong bargaining position with respect to the establishment of conditions for enlargement. Nor do prospective members possess a viable set of alternatives in the context of possible membership in other security organisations or near term prospects for EU membership. In addition, prospective members also wish to join NATO for other reasons, such as to encourage foreign investment; to strengthen appeals for economic assistance; to enhance their prospects for admission into the European Union; to gain personal political dividends for political leaders; and to improved relations with neighbors.

For the time being, many of the above options remain theoretical at best. It is important for the Alliance to keep all options open. Time and experience may reveal that some may be more palatable than others. The Alliance should display great flexibility in chosing any option that may fit the situation in time. If there is any limitation to be applied to NATO membership, they should be explained in the context of policies adopted by the entire Alliance given the end of the Cold War in Europe and the fundamentally altered security structure on the continent. This overall context would include the Alliance's de-emphasis on nuclear weapons and perhaps the creation of a nuclear weapons free zone in central Europe, Europe-wide arms control and force level reductions, and a military structure designed for crisis response and peace operations, rather than reinforcement against aggression.

There is no question that the absorption of new members will be a large task, requiring considerable effort at the political, staff, and operational levels to ensure that NATO is capable of fulfilling its responsibilities to new members and that new members are capable of fulfilling their obligations to NATO. In order to ensure that this process proceeds smoothly, NATO members should consider an implementation of a phased approach to integration, so that NATO and new members can proceed with integration along a planned, evolutionary procedure, beginning with the integration of air defence infrastructure and small peace operation and CJTF formations and proceeding through air, naval, and ground force interoperability to eventual full involvement in NATO's integrated military structure. In this particular instance, the Alliance should display a willingness to restructurate its command and control military headquarters so as to reflect the new reality of cooperation in Europe.

Strengthening Transatlanticism

The report argues that NATO enlargement should not be conducted in isolation from wider efforts to develop cooperation in the Northern hemisphere. This includes efforts directed eastward toward Russia, the Ukraine, and other non-members, as well as efforts directed at the transatlantic relationship. If enlargement is conducted in isolation from other political efforts it could have the undesirable effects raised by opponents of expansion. Enlargement must take place within a wider "web" of multilateral frameworks. NATO enlargement should be a component of a wider effort to develop a wider and deeper transatlantic community, based on shared military, political, and economic interests and values after the Cold War. Accordingly, NATO members–and the government of Canada–should promote the following:

a) The initiation of discussions aimed at the development of a Transatlantic Free Trade Area;

b) Promote the exchange of information and experiences on civil-military relations, national reconstruction, and peacekeeping between the Organisation of American States and the OSCE and NATO, and regularize contact between these organisations on matters of shared interest;

c) Enhance the role of the OSCE with respect to conflict prevention, confidence building, military training and assistance, and transparency.

Initiatives for the Ukraine and other Eastern European non-members

The report argues that an independent Ukraine is one of the most important consequences of the end of the Cold War. Ukraine is important for the following reasons:

– it establishes a buffer between Russia and Central Europe;

– it is the largest and most populous state in the region between Germany and Russia.

If the Ukraine is stable politically and prosperous economically, this would have a beneficial impact throughout the region. However, if the Ukraine's economy collapses, ethnic tensions grow, or authoritarianism or anarchy emerges, this would destabilize the entire region. Furthermore, a weak Ukraine would be increasingly susceptible to Russian political and economic pressure, perhaps to the point of compelling the Ukraine to sign the Tashkent Treaty.

For these reasons, NATO enlargement must account for the importance of the Ukraine, by undertaking measures that will not threaten Ukrainian independence and will promote a stable and independent Ukraine. In order to achieve this, NATO members–and the Canadian government–should promote the following:

a) The retention of present declaratory policy that leaves the possibility of NATO membership open to all European states;

b) The avoidance of NATO measures that appear to establish the Ukraine as a buttress against Russia;

c) Enhancing the activities of Europe-wide security cooperation such as NACC, PfP, and military cooperation through CJTF;

d) NATO members should also embark on a program of economic and trade assistance to the Ukraine, to facilitate their economic stability and reduce their economic dependence on Russia;

e) Regional arms control initiatives, including conventional force ceilings and a nuclear weapon free zone;

f) Maintenance of economic and technological assistance to the Ukraine, as a major target of NATO and Canadian assistance.

Table des matières

Liste des sigles 7
Présentation 9

Chapitre I : Le contexte global 11
Un monde économique tripolaire ? 11
Les institutions de l'UE 13
L'élargissement de l'UE 15
La Conférence intergouvernementale de 1996 18
Des institutions de sécurité imbriquées et entrelacées 19
Le rôle de l'OTAN 19
Le rôle de l'OSCE 21
Le rôle de l'UE et de l'UEO 22
Les GFIM 23

Chapitre II : Les processus d'élargissement et l'avenir de l'Alliance atlantique 27
L'OTAN : une alliance en pleine transformation 27
Le nouveau concept stratégique 27
Le Conseil de coopération Nord-Atlantique (NACC) 28
Le maintien de la paix 28
Le Partenariat pour la Paix (PfP) 28
Les GFIM 29
Faut-il redéfinir l'Alliance ? 29

L'OTAN comme organisation de sécurité coopérative 29
L'OTAN comme organisation de sécurité collective 30
L'OTAN comme organisation communautaire intégrée 30
Les processus d'élargissement en cours 31
Le comment et le pourquoi 32
Le « qui et le quand » 37

CHAPITRE III : ÉTAT DU DÉBAT SUR L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN 39
La position des principaux pays européens 39
La Grande-Bretagne 39
La France 41
L'Allemagne 42
Les relations de l'OTAN avec la Russie 44
La position de la Russie face à l'élargissement de l'OTAN 46
Les divers scénarios d'approche avec la Russie 47
Les autres acteurs en Europe centrale et en Europe de l'Est 50
L'OTAN et l'Ukraine 50
La République tchèque, la Hongrie et la Pologne 53
Les politiques roumaines et bulgares
envers l'élargissement de l'OTAN 56
Les États baltes 60
Le débat sur l'élargissement de l'OTAN 63
Quelle importance l'élargissement a-t-il ? 63
L'argumentation pro-élargissement 66
Que répondre aux tenants du non élargissement ? 68
La mise en œuvre de l'élargissement 71

CHAPITRE IV : LA POLITIQUE EUROPÉENNE DU CANADA 83
Principes et perspectives de la diplomatie canadienne 83
Les intérêts du Canada en Europe 85
La contribution canadienne à la sécurité européenne 90
Les grandes lignes de la politique canadienne 90
Le Canada et l'OTAN 91
Le Canada et la CSCE/OSCE 94
Le Canada et la sécurité européenne : problématique
et options 101
Les rôles et créneaux du Canada 104
Le Canada entre les réformes et l'élargissement 107

CHAPITRE V : LE COUPLE CANADA/OTAN CHOIX ET DILEMMES 115
Les dilemmes européens et les choix canadiens 116
Les dilemmes européens 116
Les options du Canada 117
Le dipôle OTAN/Canada 120
Que signifie l'OTAN pour le Canada ? 120
Que signifie le Canada pour l'OTAN 122
Les dilemmes de l'élargissement et les choix canadiens 123
Les dilemmes de l'élargissement 124
Les choix canadiens 128

EXECUTIVE SUMMARY AND CONCLUSION 131
Canada and the World Economy 131
Canada and the World Economy : Interests and Options 132
Canada and Europe 133
Canada and Europe : Interests and options 134
Canada and NATO 136
Canada and NATO : Interests and Options 137
Canada and NATO Enlargement 139
Canada and NATO Enlargement : Interests and Options 141